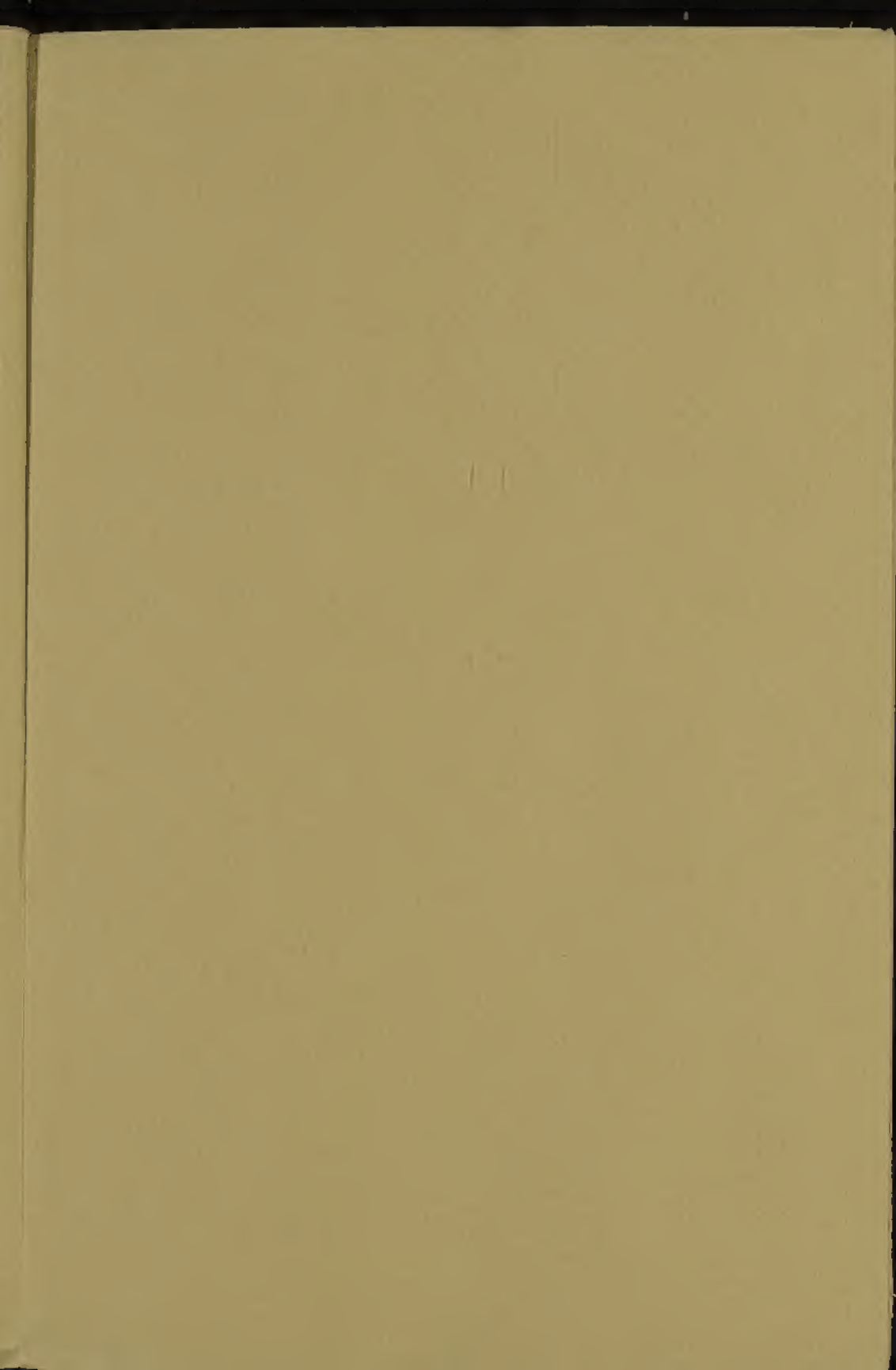


BIBL. NAZIONALE
CENTRALE-FIRENZE

6 0 4 3

30





6043

30

A

I

Proprietà letteraria.

u

6043
30

LA
SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE

NELLE SUE ORIGINI ITALIANE
E NEL SUO PIÙ RECENTE SVILUPPO

PROLUSIONE

DI

LUIGI RAVA

ALLA R. UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

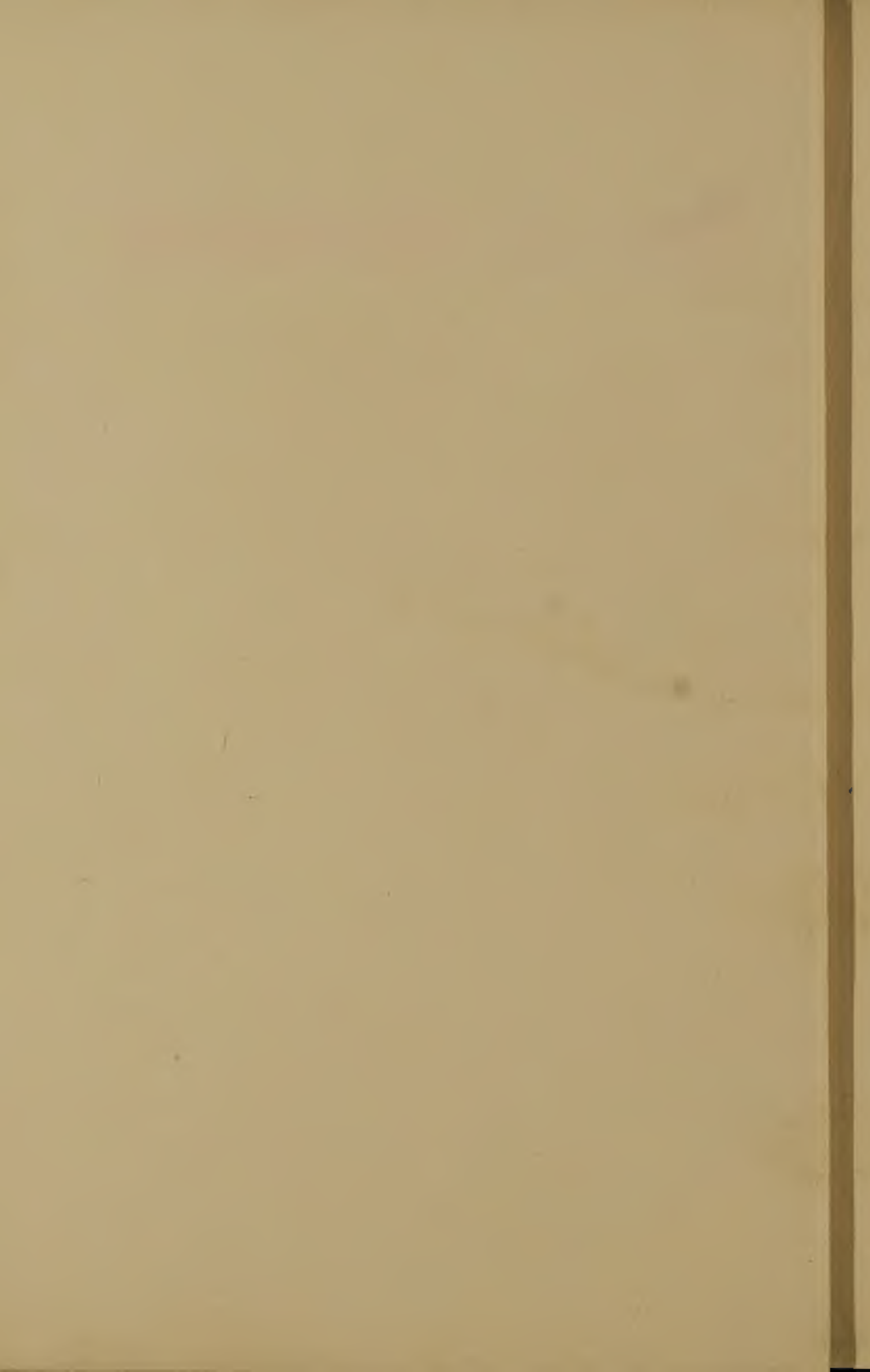
[2 DICEMBRE 1897]



BOLOGNA

(DITTA NICOLA ZANICHELLI)

1898

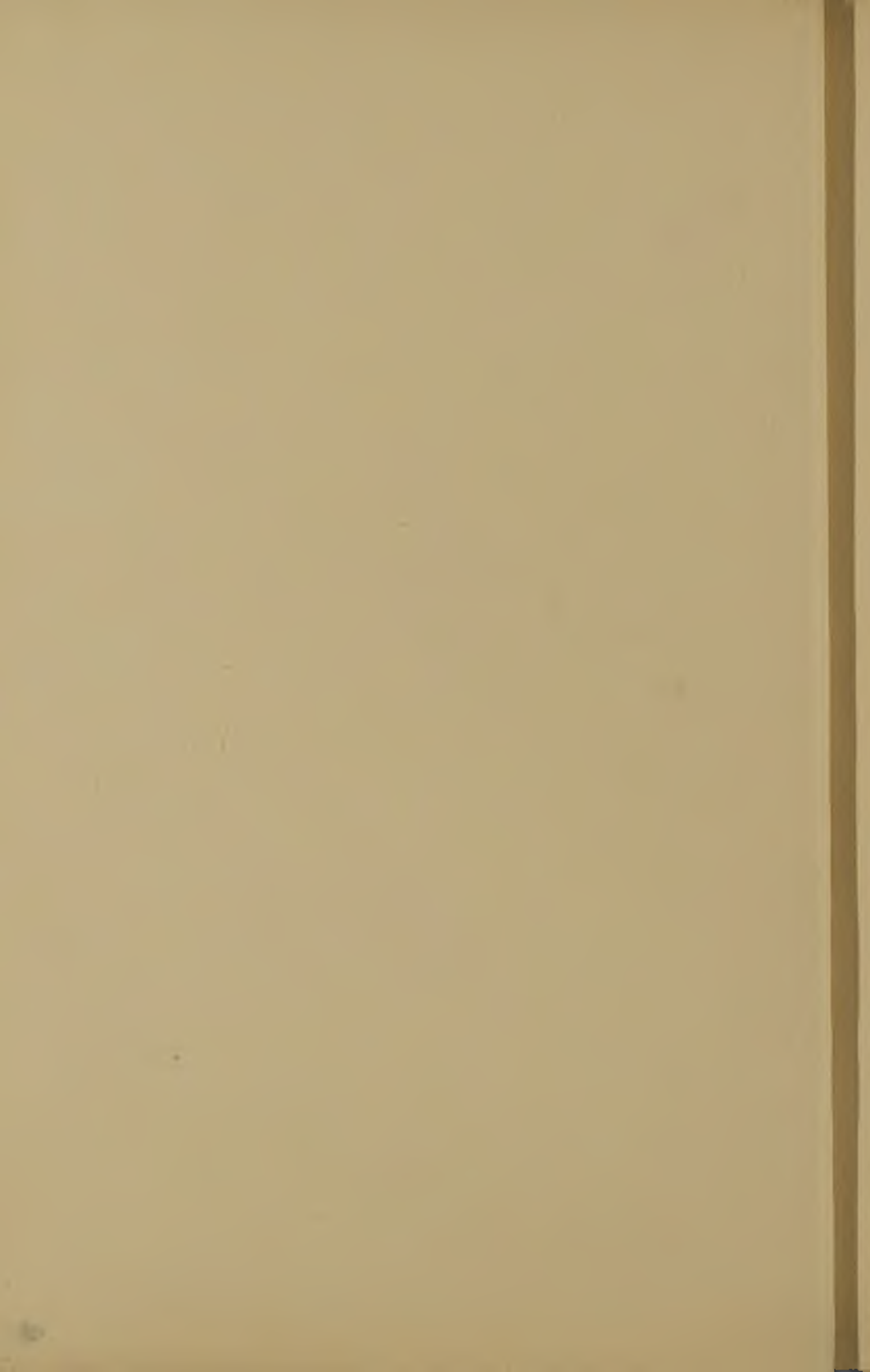


AVVERTENZA

Pubblico, in parte così come fu raccolta stenograficamente dagli studenti, in parte modificata ed ampliata, questa prolusione.

Una prolusione, specialmente se per materia di nuovo insegnamento, non deve essere — io penso — nè una lezione speciale, nè una monografia; ma un discorso inteso soltanto a dare un'idea generale, su l'opportunità ed il contenuto del Corso, ai giovani che dovranno seguirlo.

Questo l'intendimento mio, che mi preme ricordare al benevolo lettore, se vi sarà, ed ai molti antichi colleghi, che vollero cortesemente richiederla.



" Niun letterato sarà utile e glorioso se non
" conosce le istituzioni sociali, se non vede
" molti paesi e costumi, se non paragona ed
" illumina i meriti, gli errori, i difetti dei pro-
" pri concittadini, se non legge nel cuore della
" filosofia morale e politica, se finalmente non
" attende all' indipendenza e all' onore della
" sua patria.

U. Foscolo. " *Lezioni di eloquenza*
all' Università di Pavia. I. "



I.

SIGNORI,

Alla Università, madre degli studii italiani, che raccolse dal morente fastigio di Roma e di Ravenna la parola del diritto e la bandì rinnovata e rinnovatrice pel mondo civile, il mio primo e reverente saluto. Alla Facoltà Giuridica che mantenne, severa, le alte tradizioni della scienza, ma sempre ascoltò, benevola, la voce del cuore per raccogliere nel suo seno antichi e devoti discepoli, che le vicende della vita, o l'adempimento di gravi doveri, avevano allontanato da essa, giunga oggi da questo posto l'espressione più viva di quella gratitudine, che

intendere non può chi non la prova.

Ai giovani che si preparano a seguire questo corso di studii severamente e serenamente informati alla scienza ma riflettenti le nuove aspirazioni della vita moderna nelle civili nazioni, il mio saluto cordiale, coll'augurio fiducioso che (come già m'accadde a Siena ed a Pavia a me

tanto benevoli e care) la mia e la loro devozione piena alla scuola ci uniscano in un sentimento comune di affetto e di lavoro.

Quali compiti siano affidati alla cattedra di *Scienza dell'Amministrazione*, che oggi qui ufficialmente si inaugura; quale la sfera del suo contenuto scientifico; quale il suo diritto a personalità distinta ed autonoma nel campo vasto delle dottrine sociali e giuridiche e politiche, non avrò mestieri di ricordare a Voi, Signori, con lunghi discorsi, qui dove essa sorge per voto autorevole della Facoltà; qui dove ebbe lume dalla parola efficace e dalla dottrina moderna e profonda di un insigne quanto modesto maestro, il Prof. DOMENICO MANIOVANI ORSEITI, di cui mi onoro esser stato discepolo e di cui ricorderò sempre, con animo grato, gli incoraggiamenti amorevoli allo studio delle scienze politiche fino da quando — insieme ai nomi onorandi, di Cesare Albicini, di Aurelio Saffi, di Orceste Regnoli, di Vincenzo Ferranti — l'ebbi giudice benevolo alle prove prime della libera docenza.

Così, Signori, l'esser stato io discepolo dello stesso maestro vostro vi chiarisca anche meglio la modestia dei miei propositi e il significato in cui intendo l'ufficio mio, giustamente memore dell'ammonimento antico, ma sempre vero: "Insegna se hai amor di imparare".

È dunque oggi di conforto la parola del comune maestro che voi conoscete e che risparmia a me la pena, non

sempre gradita, per chi imprenda insegnamento di dottrine nuove, di doverne quasi giustificare la nascita e cercar prove e documenti per iscriverla nello stato civile della Facoltà giuridica.

La parola del maestro qui dottamente circoscrisse i confini della Scienza dell'Amministrazione: ne chiarì l'indole e assegnandola al gruppo delle scienze politiche-sociali, la distinse dalla dottrina strettamente giuridica del diritto amministrativo, e ne delineò i compiti, dandole per assunto lo studio della vita dello Stato e delle varie attività sue in ordine ai bisogni fisici, economici ed intellettuali del popolo ed in quanto formano oggetto di provvedimenti amministrativi.

Laonde potrò io oggi inaugurare il mio corso, senza intrattenervi — come da prima aveva pensato — sulla distinzione fra diritto amministrativo e Scienza della Amministrazione e sul concetto di questa.

Da venti anni oramai se ne discute in Italia, fino da quando cioè, per bella ed ardita iniziativa di Carlo Francesco Ferraris, ne sorse la prima cattedra a Pavia. Lavori e studi e monografie ottime furono pubblicati di poi intorno a questo problema fondamentale ⁽¹⁾ da valenti cultori, fra i

(1) A tacere dei più noti ed importanti Trattati di Dir. amm. veggansi: i bei *Saggi* del Ferraris (Torino 1880) e del Dep. Bertolini (Roma, Bocca 1891 e 93);

la *Prolozione* del 1887 a Pavia del Prof. Codacci Pisanelli;

lo *Studio* dell'Orlando *Diritto amministrativo e Scienza dell'Amministrazione*. (Archivio Giuridico 1887),

quali il Dott. Giura, ora libero docente di questa Facoltà, che io saluto cordialmente collega in questo arringo dell'insegnamento.

Ma mi sia concesso il dirlo: forse anco troppo se n'è discusso, e ciò con iattura di altri studii che ben avrebbero illuminato le varie parti della scienza nostra, colorendo il disegno che già subito era stato magistralmente abbozzato dal Ferraris, e formando insieme quel quadro compiuto nelle sue parti che ancora ci manca. Non già che il ben determinar i limiti non sia impresa necessaria: ma, poste le basi, il fermarsi a discuter sempre sull'ingresso e la facciata non esaurisce tutto il grave compito dell'architetto, nè soddisfa chi aspetta l'edificio.

Varie sono le scuole: chi non ammette nè autonomia della Scienza dell'Amministrazione nè separazione quindi dal Diritto amministrativo: chi fa di essa una fi-

la Monografia del Vacchelli *La scienza dell'amministrazione come scienza autonoma* (Archivio Giuridico, 1894);

il Saggio del Longo *La distinction entre le droit admin. et la science de l'administration* (*Revue du droit publique*, 1);

quello del Sabbatini *Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo* (Bologna 1893).

la Introduzione del La Via Bonelli (*Prenotazioni di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione* (Antologia Giuridica del 1894).

E per ultimi di tempo:

il Giura *Introduzione allo studio della scienza dell'ammin.* (Bologna Zanichelli 1895) e *Autonomia organica della scienza dell'amministrazione* (Bologna Zanichelli 1896).

e ora l'Orlando nella bella e dotta *Introduzione al Primo trattato completo di Diritto amministrativo italiano* (in corso di stampa a Milano) e il Brunati nella *Prefazione* alla traduzione della Scienza dell'Amministrazione dello Stein. (Torino 1897. *Bibl. scienze politiche*).

losfia del diritto amministrativo, lasciando malamente a questo la sola esegesi delle leggi positive, chi ne fa invece una specie di propedeutica; chi, esagerando la tendenza alla divisione del lavoro scientifico e alla specializzazione moderna delle materie, ne crea, alla tedesca, una specie di dottrina madre da cui (a torto secondo me), dovrebbero scaturire le scienze della gerarchia, dell'esercito, dell'igiene, delle ferrovie e comunicazioni etc., chi infine la confonde colla tecnica dell'amministrare o la mescola colla ragioneria; chi infine la chiama la dottrina dell'azione dello Stato in quanto mira a promuovere la vita sociale, economica, fisica e intellettuale della popolazione.

Amministrazione infatti significa azione di un gruppo sociale intesa a promuoverne la conservazione e lo sviluppo.

È la tendenza germanica, affermata nell'opera magistrale dello *Stem*, e portata in Italia dal Ferraris: ma è in origine la dottrina italiana, ed è quella che noi seguiremo.

È la dottrina italiana, ho detto, Signori.

E vi parrà strana affermazione la mia, quando appunto quella maniera d'intendere la Scienza dell'Amministrazione è comunemente creduta tedesca.

Io non mi dilungherò ora a dirvi partitamente di ognuna delle scuole per non cader nel tema che ho dichiarato voler tralasciare, anche perchè, in tale assunto e in questa ora, lo dirò con un illustre scrittore di scienze sociali, " *mon excès d'exactitude, n'aurait pour équivalent que votre excès d'ennui!* „

II.

L'italianità
della Scienza dell'Amministrazione.

La Scienza dell'Amministrazione, come dottrina che studia l'azione dello Stato sulla società, ebbe vita da G. D. Romagnosi. E come accadde ciò? Non basta il libro delle *Istituzioni o principj fondamentali di diritto amministrativo* a comprenderlo. Bisogna conoscerne le origini, e ricordare l'opera dell'autore nella vita politica del suo tempo.

Nel campo delle scienze politiche e sociali un grande mutamento è venuto facendosi per opera del secolo che sta per morire e per influenza dei principj che il secolo precedente gli aveva lasciato come eredità ponderosa.

Chi guardasse i quadri d'insegnamento degli Istituti superiori e delle Università sulla fine dello scorso secolo, noterebbe subito la grande prevalenza delle dottrine di diritto privato, rampollate dal grande albero del Diritto romano, e il povero sviluppo delle dottrine di diritto pub-

blico, tardi innestato sul tronco del diritto naturale che era stata la bella e grande conquista del Grozio.

Solo nel 1661 il Pufendorf saliva la prima cattedra di diritto naturale. La politica e l'arte di governo avevano avuto in Italia, da S. Tommaso al Vico, dal Petrarca al Filangieri, una meravigliosa fioritura; ma questa fuori dell'Università.

Solo nel 1754 Bartolomeo Intieri, a Napoli, fondava la prima scuola di economia politica coll'obbligo che fosse data al Genovesi, che non parlasse latino, e — singolare a pensarsi allora — che non fosse mai affidata a preti.

Ma chi volesse sapere come e che cosa s'insegnasse allora dovrebbe leggere " *I difetti della Giurisprudenza* „ del Maratori pubblicati nel 1742 e dedicati a Benedetto XIV.

Il grande movimento della Rivoluzione francese modificò le tendenze degli studi delle scienze giuridiche e ne ravvivò lo spirito e ne compì il contenuto.

Proclamati i diritti dell'uomo e del cittadino; presa notizia delle dichiarazioni dei diritti — inglese ed americana — si cominciò a conoscere quel sistema politico dell'Inghilterra, cui gli *Illuminati* del secolo scorso, col Voltaire alla testa, non avevano creduto degno di studio e che lo stesso abate Sieyès, a dirittura aveva chiamato " *une charlatanerie faite pour en imposer au peuple* „ (1). E proclamata la libertà del lavoro, rotte le corporazioni, aboliti i privilegi, create le assemblee legislative, trasfor-

(1) Citato dal Bonghi. *Il secolo*. — Conferenza. — Roma. 1889, Perino edit.

mato il suddito nel cittadino, affermato il diritto di votar le imposte e sindacare le spese, riconosciuta — per quanto non attuata — la necessità di ordinare onestamente e rendere pubblici i bilanci, che il Necker indarno aveva consigliata a Luigi XVI, lo Stato moderno ebbe vita. E il diritto pubblico prese vita e vigore con esso, non solo come *doltrina*, che le necessità della vita pubblica ogni giorno accrescevano di importanza e di contenuto, ma come *corpo di leggi positive*. Le quali, ispirate ai principi nuovi, dovevano, giorno per giorno, esser applicate e rivolte ai nuovi fini, che lo Stato, non più patrimoniale, nè feudale, nè signorile, nè assoluto, assumeva nell'interesse, non più di uno o di pochi, ma di tutti.

L'amministrazione pubblica seguì la Costituzione; fu l'organo operoso effettivo di essa, rappresentò l'azione dello Stato e l'attuazione, nella vita pratica, dei principi in nome e per virtù dei quali lo Stato nuovo sorgeva.

Si costituì subito e cominciò ad allargare il campo delle sue attività. L'ufficio pubblico per essa cessava di essere proprietà, magari ereditaria, dell'impiegato, per diventare mandato, e mandato da eseguirsi, con responsabilità personale, nell'interesse del pubblico. Il diritto così entrava nell'amministrazione, di dove l'arbitrio sempre l'aveva tenuto lontano. Anche Carlo di Secondat Barone di Montesquieu — ricordiamolo — aveva nel 1716 ereditato l'ufficio, già comprato da suo zio, di presidente del Parlamento di Bordeaux.

La scuola, come sempre, dovette obbedire alla vita. E sorsero le cattedre di diritto costituzionale, e di diritto amministrativo, come erano venute nella scena politica la costituzione e l'amministrazione.

La Repubblica Cispadana in Italia comprese, prima, la necessità di far conoscere la nuova libera costituzione, e fece sorgere la *prima cattedra di diritto costituzionale democratico, ossia gius pubblico universale*, in Ferrara. E l'affidò al "cittadino Giuseppe Compagnoni".

E chi era il nuovo maestro? Era quell'acuto e attivo e vivace romagnolo che — deputato per Lugo all'assemblea cispadana di Reggio — aveva lottato con bella eloquenza per la causa liberale e aveva fatto proclamare i *tre colori* ⁽¹⁾ come bandiera nazionale distinta dalla francese e insieme simbolo e speranza dell'unità futura d'Italia, (*il 7 Gennaio 1797*).

Fatti i primi esperimenti della costituzione, ordinato su nuove leggi lo Stato; istituite le cose prima forse di aver ben determinate le idee, lo *spirito pubblico* sentì il bisogno di ripiegarsi su sè stesso e di meglio determinar le idee per consolidare le cose.

La *Repubblica Cisalpina* non era riuscita a bene organizzare lo Stato e cadeva vittima del suo disordine amministrativo, incrudito dalle depredazioni francesi.

(1) V. *Atti del Congresso cispadano di Reggio* (Dec. 96 — Genn. 97) ora pubblicati da Vittorio Fiorini, Roma 1897.

“ Una fazione ambiziosa — scrive il Compagnoni deputato allora al Gran Consiglio, ed è testimonianza autorevole la sua — cupida dei primi posti al governo, esasperava gli animi, calunniando in ogni maniera quelli che li occupavano, e mentre predicavasi eminentemente zelante della indipendenza e della libertà nazionale, accecata da vili passioni, incautamente cadeva in manifesta e miseranda contraddizione seco medesima. Non parve vero al Direttorio francese che *per parte dei nostri* gli si desse eccitamento a disporre delle leggi e dei magistrati cisalpini, *come esperimento di quanto esso aspirava a fare nel proprio paese*. Un ambasciatore francese (*Trouat*) rovesciò la prima costituzione, sostituendone a suo talento un'altra e cacciò e scelse ad arbitrio Legislatori e Direttori! Un generale francese (*Brune*) rovesciò l'opera dell'Ambasciatore; cacciò e scelse Legislatori e Direttori anch'esso: e tutto fu pieno di nuove perturbazioni. I pentarchi francesi abusarono della potenza e non ne ebbero vergogna, bensì sdegnaronsi che un generale avesse violata la loro autorità, mentre non potevano dissimulare a sè stessi che *nessuna autorità egliu medesimo avevano su ciò che riguardava gli interni affari della Cisalpina*.... L'improvviso arrivo a Milano di un modesto capo squadrone di gendarmeria francese tolse i disordini. Rivaud ristabilì i magistrati discacciati da Brune; e Giuseppe Luosi che era allora stato la vittima, più che del violento generale, della invidia dei faziosi, ripigliò il suo posto nel Direttorio. „ A questo stato

erasi ridotta la Cisalpina, dopo la partenza di Napoleone per l'Egitto. E così una volta ancora si vedeva (e il Foscolo ben lo proclamava), che cosa mai fossero la libertà e l'indipendenza imposte da armi e da teste straniere! " Nella depressione il Luosi aveva conservata la dignità dell'uomo che nulla ha di che farsi rimprovero e il suo ritorno al Direttorio rallegrò tutti i buoni; imperocchè sapevasi che, se non poteva operar il bene del suo paese, molte volte almeno aveva potuto impedire il male o temperarlo. La santità dei principii regolatori di ogni giustizia, sì civile che politica, era in lui un sentimento fatto abito, e costantemente espresso colle forme della moderazione e dei più delicati riguardi ⁽¹⁾. »

L'esperimento della prima Repubblica, la reazione austro-russa, il rapido mutarsi di uomini, di cose, di idee, fecero presto comprendere che, non solo distruggendo, non solo bandendo nuove idee e principii solenni ma vuoti, potevasi assicurar vita allo Stato, che domandava invece norme giuridiche, cautele amministrative e giustizia. Bisognava ormai organizzare le cose per salvare le idee; dare sana amministrazione allo Stato per salvarne la vita.

Il movimento politico-sociale, in quanto tendeva a fare e ad agire, era partito dalla Francia. L'Italia però aveva avuto preparazione buona ed il terreno vi si trovava assai acconcio alle nuove colture, non tanto per l'insegnamento di dott., come il Genovesi, il Filangeri, il Verri e il Beccaria,

⁽¹⁾ Compagnoni Gius., *Brevi memorie di G. Luosi*. Milano 1831, p. 24.

non solo per le riforme di principi, come a Napoli ed in Toscana dove da buoni ministri e da sovrani si era compresa la necessità di mutar metodo nel governo dei popoli, quanto perchè l'ingegno italiano era meravigliosamente adattato a concepire i nuovi ordini, e lo stato della penisola era bisognoso di riforme per uscir dal marasma ⁽¹⁾.

La corrente francese, dilagata in Italia sulla fine del secolo scorso, agiva come la fiumana che rotti gli argini invade un paese e lascia, insieme a molti mali, uno strato di belletta fertile. Ove lo stato di coltura del paese inondato sia buono, il male è gravissimo, vi è sosta e ritardo nei progressi. Dove la corrente incomposta invada terreni vallivi e sterili, lo strato nuovo depositato compie, in ultima analisi, opera di risanamento e prepara il fondo ad assai migliori e più utili culture.

La situazione nostra poteva ben paragonarsi allora al terreno deserto e vallivo. E dobbiamo riconoscere che solo con Napoleone, l'Italia (già maestra di politica, mirabilmente attiva e geniale e innovatrice, nella vita dei Comuni e delle Repubbliche medioevali) ridiventò, per un istante, elemento determinante nelle vicende d'Europa. E acquistò allora coscienza della responsabilità e fede nelle armi proprie e amore alle istituzioni libere.

(1) Ho cercato di dimostrare ciò nello scritto, *« La filosofia civile e giuridica in Italia prima della Rivoluzione francese »*, (Milano, nel *Filangeri* del 1889). Vedasi ivi accennata anche la grande opera di riforme tentata da Pietro Verri il cui nome è ben degno di ricordo dagli scrittori della Scienza dell'Amministrazione.

Bisognava, dunque, organizzare lo Stato.

La *Consulta di Lione* (1802) — dove Napoleone primo raccolse i 452 deputati della Cisalpina che non si sgomentarono di attraversar le Alpi d'inverno per raccogliersi a consiglio col proposito di riordinare lo Stato, e prepararne la riforma — proclamò la *Repubblica italiana una ed indivisibile*. E colla Repubblica venne riconosciuta la necessità di dar nuovo impulso e moto regolare, tecnico e giuridico, alla macchina governativa.

Come già abbiamo ricordato per la Repubblica Cispadana, l'organizzazione dello studio delle materie politico-legali fu primo pensiero d'allora. Lo Stato nell'atto stesso della sua costituzione comprendeva la necessità dell'amministrazione che è la costituzione in azione. Non solo bisognava essere, ma era mestieri di agire. E agire non ciecamente secondo preconceppi filosofici o entusiasmi patriottici, o magari dettami pratici, o frettolose ed empiriche imitazioni straniere, ma agire bene, e secondo i nuovi fini che lo Stato per utilità generale assumeva. Nessuna guida migliore quindi della scuola e dell'insegnamento.

Il Melzi fu uomo adatto da prima, e colla piena fiducia di Napoleone, a porre in pratica i savi insegnamenti del Verri. E l'Aldini di Bologna, che già nello Studio nostro aveva insegnato il diritto pubblico ⁽¹⁾, come il Marescalchi, e il Luosi e quella pleiade di uomini che Napo-

(1) Per " Antonio Aldini e i suoi tempi ", veggasi la bella monografia del Senatore Zanolini. Firenze, Le Monnier, 1865.

leone I parve scegliere di preferenza dall'Emilia per governare il nuovo Stato, gli furono efficaci, arditi, e utili cooperatori.

Colla proclamazione del Regno, il Melzi veniva lasciato in disparte e trionfavano gli emiliani. L'Aldini era chiamato Ministro a Parigi ed otteneva grandi favori, come ad esempio, per Bologna, l'immissione del Reno in Po; il Marescalchi andava pure a Parigi, come Ministro degli affari esteri del Regno; il Veneri di Reggio assumeva il portafoglio del Tesoro; il Vaccari di Modena quello dell'Interno; il Fontanelli, di Modena pure, quello della Guerra e della Marina, il Paradisi di Reggio la presidenza del Senato, il Codronchi d'Imola l'ufficio di grande elemosiniere, e così altri egregi. Sola eccezione ragguardevole, il Ministro delle Finanze, il misero Prina.

Noi non abbiamo una storia fedele ed esatta dell'Amministrazione e della legislazione del Regno Italico: quella nota col nome del Corracchini, pubblicata a Lugano del 1823, è opera, pare, di un francese (*Lafolie*) allora impiegato in Italia, e gli studi del Pecchio e del Gioia non ci danno compiuta e netta la notizia di quella grande opera rinnovatrice. Sarebbe anzi utile riprenderla seriamente in esame, coll'aiuto dei documenti, ora raccolti negli Archivi e aperti agli studiosi.

Napoleone non solo allora nominò una commissione, pel Codice penale e di procedura penale, ma sistemò l'esercito; visitò varie città (Brescia, Mantova, Modena),

dovunque emanando decreti per lavori, come il canale di navigazione da Brescia all'Oglio; il restauro dell'Arena di Verona; la navigabilità del Mincio — dal lago di Garda fino al Po — le grandi stradi nazionali ecc., ecc. Ordinò la sanità pubblica e le opere pie. Ed istituì gli arsenali militari, a Pavia, a Modena a Bologna (1). E insieme pubblicò ordini pei servizi militari; decreti per le scuole; e fino istruzioni per *infrancesare* (!) gli alunni, per frenare la stampa, per creare soldati, per eseguire bonifiche, come quella grande di Burana, ripresa nel 1881 dalla risorta Italia. E volle anche pareggiata l'Università di Bologna a quella di Pavia.

Il nuovo Regno italiano, successo alla Repubblica, quando Napoleone assunse la Corona ferrea — anzi la strappò di mano a chi gliela porgeva — non amava da prima, giova ricordarlo, esser schiavo del tutto all'imitazione francese.

Il Conte Luosi di Mirandola, (2) già del Direttorio della Cisalpina, nominato Gran Giudice e ministro della Giustizia, voleva dar forma italiana alle nuove istituzioni ammini-

(1) V. Corracchini, *Storia dell'Amministrazione del Regno d'Italia*, citata dal Tivaroni, *L'Italia sotto il dominio dei francesi* I. p. 2^a.

(2) Di Giuseppe Luosi, come in genere degli uomini che ressero la politica e l'amministrazione italiana nel periodo della dominazione francese, ci mancano biografie e notizie precise, e ci resta per gran parte ignorata l'opera. Essi morirono quando il predominio dell'Austria era ritornato sull'Italia: così che i loro stessi biografi, sottoposti alla censura, dovettero appunto tacere ciò che sarebbe stata cagione di maggior lode. Del Luosi si veggano le *Brevi memorie sulla vita etc. scritte da Giuseppe Compagnoni*, nel 1831, *Milano Tipog. dei Classici*, di p. 59. Il Compagnoni non poteva allora scrivere tutto ciò che egli stesso

strative e alla nuova legislazione. Cercò l'uomo ed ebbe il grande merito di pensare al Romagnosi quasi nascosto e umiliato nella Università di Parma (1806).

G. D. Romagnosi si trovava mirabilmente preparato all'ufficio, e per altezza d'intelletto, e per alto sentimento di italianità, e per esperienza acquisita negli studi e nella pratica del foro, e nella vita pubblica, e per mirabile padronanza di quel *metodo d'indagine*, di quella filosofia positiva naturale, che Galileo aveva fatto onorare pel mondo col nome caro di italiana.

Bacone stesso non aveva avuta l'intuizione così piena dei nuovi metodi, come Galileo. Infatti mentre l'inglese vedendo una fiamma scintillare esclamava " ecco lo spirito igneo che si rallegra ⁽¹⁾ „ e ricadeva così nella scolastica contro cui combatteva; Galileo rigettava ardito, per sempre, quella pretesa di conoscere la essenza intima delle cose e del mondo, che aveva isterilito le potenti intelligenze del Telesio, del Bruno, del Campanella, e dei filosofi più arditi del secolo XVI e XVII, tutti intenti a spiegare col *caldo* e col *freddo*, colla *sostanza prima*, o colla *terza essenza*, il principio unico universale della vita e del mondo. Senza

aveva visto e che aveva operato, tutto ciò che pensava intorno all'amico suo.

Il Luosi (scrive il Corracchini) usava fare da Ministro una vita splendida. E Napoleone che amava il fasto, se ne compiaceva. Ma gli dovette poi fornire i mezzi per riparare ai suoi sbilanci economici.

(1) V. Villari, *Saggi critici*. Firenze 1868. (La filosofia positiva e il metodo storico).

tale genio filosofico, il Romagnosi sarebbe rimasto un seguace del Condillac, la cui filosofia trionfava nelle scuole del Collegio Alberoni di Piacenza, dove egli era stato discepolo con Melchiorre Gioia.

A trent'anni, nel 1791, il Romagnosi aveva pubblicato la *Genesi del Diritto penale*, mirabile prova di genio rinnovatore delle discipline morali e sociali, non più nutrite di apriorismi infecondi ma di dottrina positiva. In seguito chiamato pretore a Trento — allora principato retto da un vescovo che all'usanza degli antichi Comuni italiani chiamava un *foreshiero* a render giustizia — aveva provata nella pratica la bontà delle sue dottrine e fatta la sua mirabile preparazione di giureconsulto.

Nel 1795 aveva scritto lo studio sulla *Validità dei giudizi del pubblico a discernere il vero dal falso*, e presentato così al pubblico dei dotti un saggio acuto di psicologia popolare e di sapienza giuridica.

La mirabile temperanza che egli aveva — a differenza del variabile Cesarotti e del suo amico Gioia — persuasa nei suoi scritti "*Che cos'è l'eguaglianza? che cos'è libertà?*", pubblicati quando cominciò la moda delle idee francesi, non gli valse a liberarlo dai sospetti della reazione. Egli patì il carcere ingiustamente nel 1799 e ne fu liberato fra il plauso del popolo trentino che lo onorava come figlio prediletto. Così aveva compresa la necessità assoluta della procedura e delle prove.

Ritornati i Francesi, il Governo provvisorio del Tren-

tino e del Tirolo meridionale lo nominò segretario (4 gennaio 1801) e sul finire del 1802 l'Amministrazione degli stati di Parma lo chiamava alla cattedra di *Diritto pubblico* in quello studio dove era stato discepolo.

E a Parma, per consolarsi delle amarezze che gli venivano dai colleghi — non amanti, nè capaci per tradizionale abito di mente delle sue nuove dottrine — e dai giovani che preferivano l'eterna e facile ripetizione dei vecchi assiomi tradizionali, aveva pubblicato nel 1805 l'*Introduzione allo Studio del Diritto pubblico universale*, che segnava la seconda fermata miliare nella via maestra dei suoi propositi, fortemente intesi a ristaurare la civile filosofia e l'arte del buon governo — la scienza e la pratica — con idee italiane. Maestro, avvocato, scrittore, doveva diventare legislatore.

Il Conte Giuseppe Luosi, nativo della Mirandola e ben noto per la parte presa nelle agitate vicende della Repubblica Cisalpina, era allora Ministro della Giustizia e Gran giudice del regno italico: egli comprese il genio del Romagnosi e lo chiamò a Milano (26 agosto 1806) a dar lume nella organizzazione del nuovo Governo e a proporre un piano organico per l'istituzione della Cassazione e del Consiglio di Stato a cooperare nella compilazione di un progetto — *originale, italiano, e non tradotto*, — di *Codice di procedura penale*, a preparar quello *penale* per il regno d'Italia.

Dopo 72 sedute, nelle quali il Romagnosi presiedette in nome del Ministro e nelle quali fece prevalere l'origina-

lta del suo pensiero giuridico (per esempio cogli istituti della riabilitazione e della revisione delle cause), il *progetto* era approvato. E la redazione veniva affidata al Romagnosi, che compì opera ardita e franca e la fece uscir trionfante dalle discussioni del Consiglio di Stato.

Il Codice fu pubblicato nel 1807 e fu allora che il Cambacérès, giudice non certo sospetto, lo indicava ai francesi colle note parole: “ Gli italiani la prima volta che hanno potuto fare un codice, lo hanno fatto perfetto. „

Esagerazione, che prova almeno la bontà dell'opera del grande italiano il quale si poneva subito e alacramente allo studio di quel Codice penale che già il Luosi, come Ministro della Giustizia nella Cisalpina, aveva pensato di dare all'Italia.

Gli studi della nuova Commissione (1808) indugiarono la redazione definitiva, così che nel 1810 Napoleone I, rompendo di scatto l'attesa, fece pubblicar in Italia il codice penale dell'impero francese.

Pertanto dell'opera così bene preparata non rimasero che la *Collezione dei travagli* (sic) *sul Codice penale del Regno d'Italia*, singolare titolo per una serie di studi che dovevano mostrare la bontà e l'acutezza della mente giuridica italiana; come quelli che comprendevano non solo le ragioni per le quali la *Commissione*, abilmente diretta dal Luosi e dal Romagnosi aveva formulato ciascuna parte del suo *progetto*, ma presentavano in bell'ordine le opinioni ed i pareri delle Corti di giustizia e di Appello,

e di quella suprema di Cassazione e dei più dotti giuristi.

Questo metodo stesso aveva proposto il Luosi — d' accordo col Romagnosi — anche pel *Codice di Commercio*, ma Napoleone troncò gli indugi, specialmente pel desiderio di non avere diversità di leggi per l' impero e pel regno; e per la comodità di provvedere rapidamente alle convenienze dell' uno e dell' altro con una sola misura! ⁽¹⁾

Per Napoleone I la redazione di un Codice non poteva essere che affare di amministrazione; egli disprezzava gli *ideologi* e pur di far presto (quasi presago di una fatalità storica che dovesse distruggere l' opera sua) non si preoccupava troppo se istituti retrivi e cattivi dell' antica legislazione carolingia — come la pena di morte per chi metteva in corso una moneta falsa o adulterata, e la figura di delitto per la semplice riunione di venti persone — rimanessero nel codice che doveva portar il suo nome.

Il nuovo codice entrò in vigore nel 1811. Il Romagnosi dovette ristudiar il suo della procedura per modificarlo ed adattarlo alle norme di quello francese, che, col fidar soprattutto l' ordine sociale sulle prigioni e sulle baionette, restava ben lontano dalle umane dottrine logicamente sviluppate nella *Genesi* del diritto penale ⁽²⁾.

⁽¹⁾ V. Compagnoni, *Memorie citate* pag. 37.

⁽²⁾ Vedi Cantù, Biogr. di Romagnosi negli " *Italiani illustri* " e Nova " *Biografia di Romagnosi* " nelle importanti *Memorie della Università di Pavia*; e De Giorgi nella *Biografia* pubblicata a Parma nel 1875 e

Altri lavori occuparono, nella ricostituzione amministrativa, la mente del Romagnosi, che fu nominato Consultore al Ministero di Giustizia e professore di Diritto civile all'Università di Pavia. Ivi lesse la prolusione sul tema: *Quale sia il Governo più adatto a perfezionare la legislazione civile* (4 Giugno 1807) e nel 1808 tenne lezione, confrontando il Codice Napoleone col Diritto romano. Fu in quei giorni che gli fu affidato l'incarico di preparare il regolamento su gli studi politico legali per tutto il Regno d'Italia. E fu allora che egli pensò che per rinforzare la riforma legislativa e politica del Regno d'Italia, per formar una pubblica opinione, e per preparar cittadini atti a reggere lo Stato, era necessaria l'istituzione di *cattedre di alta legislazione nei suoi rapporti colla pubblica amministrazione*; era necessario cioè: *che si insegnassero le parti teoriche e pratiche delle leggi amministrative, economiche, politiche, di amministrazione interna e di finanza.*

Le cattedre dovevano esser unite alle Facoltà legali. Se non che il Conte Luosi voleva aver vicino il Romagnosi come consultore e creò a Milano la "*Cattedra di alta legislazione in rapporto alla pubblica amministrazione*",

nella prefazione ai volumi della grande edizione milanese, per queste notizie.

Sul pensiero filosofico, così moderno, del Romagnosi hanno scritto ora dottamente il compianto Levi nelle sue *prolusioni di Parina*, il Vanni che ne ha dato un mirabile confronto colle dottrine dello Spencer; il Vadalà Papale, il Puglia, e il dott. Pilo che fu mio studente all'Università di Pavia etc. etc.

(15 nov. 1808) e vi chiamò il Romagnosi nel Gennaio del 1809. La scuola durò fino alla caduta del Regno.

Da quell'insegnamento, Signori, deriva la Scienza del Diritto amministrativo e quella dell'Amministrazione, intesa come dottrina che studia l'attività dello Stato in rapporto ai bisogni dell'incivilimento. E a quella scuola si deve la prolusione meravigliosa del 1809 " *Del predominio della natura sul regime degli stati, ossia della legge fondamentale e perpetua della vita degli stati* „ che apre gli orizzonti alla Scienza dell'Amministrazione e delinea i compiti dello Stato moderno. I cinque anni di insegnamento bene illustrarono le premesse: il Romagnosi era allora nominato ispettore superiore degli studii di diritto e fondava il *Giornale di Giurisprudenza universale*, dove esaminò, dal 1812 al 1814, tutte le applicazioni delle nuove leggi e tutte le massime del Consiglio di Stato, in cui subito avevano chiamato per segretario appunto quel Compagnoni di Lugo che nel 1797 aveva fatto proclamare al Congresso Cispadano come bandiera nazionale il tricolore italiano.

Caduto a Milano, colla tragedia del Prina, il Regno italiano, la Reggenza dimise il Romagnosi perchè capì che da quella scuola partiva troppa italianità. L'Austria lo tollerò fino al 1817 e poi sopprime la cattedra per far tacere il maestro. Il quale con grandi stenti e sopportando palesi ingiustizie fino dal celebre Prof. Tamburini, un liberale che gli era stato collega a Pavia, ottenne la patente di *insegnante privato* solo nelle materie che meno

desiderava ed ebbe a discepolo prediletto Carlo Cattaneo che chiamava la pupilla degli occhi suoi.

Ma nel 1820, dopo scoppiata la Rivoluzione di Napoli, la scuola taceva per sempre. Il Romagnosi veniva arrestato insieme al Pellico e al Gioia, e condotto alle carceri di Venezia pel famoso processo contro i Carbonari. E poco dopo Adeodato Ressi che insegnava l'*Economia politica* a Pavia ⁽¹⁾, veniva imprigionato per aver nobilmente rifiutato di palesare il nome di un suo discepolo legato ai Carbonari. Fine onoranda di una scuola che mirava allo splendore non solo degli studi ma della patria italiana; e voleva rinnovare il diritto, facendolo moderatore di tutte le aspirazioni sociali, e strumento poderoso dell'*utile secondo giustizia*, e condizione di equilibrio delle utilità per tutte le classi sociali.

Diceva il Romagnosi su tale *Armonia delle classi sociali*:
" Arrestando le mie considerazioni su quello stato di cose che direttamente riguardano il mio argomento, io fo primieramente osservare che se ad una parte o classe sola della società si lascia o *positivamente* si attribuisce una smodata preponderanza, si introduce una compres-

(1) Di Adeodato Ressi, scienziato e patriotta, nato a Cervia (Ravenna) del 1768; deputato alla Cisalpina ecc. ho dato brevi notizie nella citata prolusione a Pavia (1889). Del Ressi patriotta parla Atto Vannucci nei *" Martiri della libertà italiana "*. Insegnò dal 1800 al 1821. Morì in carcere a Venezia il 19 genn. 1822.

Dall'opera sua *" L'economia della specie umana "* sarebbe utile trarre alcune pagine, vive e moderne, sull'amministrazione e sulla statistica come mezzi alla politica e all'arte buona di governo.

sione parziale, la quale o soverchia o discioglie le altre parti. Allora non si verifica più il benessere del maggior numero; allora la società sente direzioni rovinose e scosse violenti, e perciò per sostener l'ingiustizia o l'ingiuria convien ricorrere a nuove ingiustizie e a nuove ingiurie.

" In questo caso la forza che comprime è minore di quella che reagisce, o è maggiore. Se è minore, ecco la rivoluzione; se è maggiore, ecco la decadenza e la debolezza dello stato che va a finire in soggezione ad un vicino più moderato e potente. E torna l'equilibrio.

" Le società, or più or meno, con nuovi interessi, e indotte da nuove circostanze, tendono a nuovi utili intenti, nè mai riposano fino a che non li abbiano ottenuti.

" Le espansioni pertanto dell'amore proprio, sì al di dentro che al di fuori, riusciranno oppressive dei privati e delle nazioni, se con la reazione di contrari interessi, di un potere bastevole, non vengano rattenute.

" Ad ogni modo pertanto la natura *mediante le alterazioni* trae vittoriosamente tutte le cose all'equilibrio universale. Nello stato di ordine queste alterazioni sono moderate, e però il corso della natura è come quello dello zefiro che vezzeggia il prato e ne rinnova l'atmosfera circostante. Nello stato di disordine è come il turbine che abbatte tutti gli ostacoli che si oppongono al suo corso.

" Una sola e medesima forza produce lo zefiro e il turbine: ambedue altro veramente non sono che un conato della stessa atmosfera, la quale, con un impeto propor-

zionato allo squilibrio introdotto, corre a restituirsi allo stato equabile da cui fu tolta. „

E, sempre nella *Prolusione* del 1809, aggiungeva il Romagnosi sulla armonia degli interessi, necessaria in ogni società e tanto bene da lui illustrata:

“ La buona composizione di una società si può assomigliare a ben architettato edificio. Perchè se l'uno tutto si regge con *le leggi della gravità* delle parti con armonica proporzione equilibrate, l'altra si dirige con *quella dell'interesse* delle persone, con equa subordinazione rinforzato. „

“ Se la pietra per necessaria spinta, tende al centro della terra, l'uomo per necessario impulso aspira alla propria migliore conservazione. „

“ E nella guisa che, per un accoppiamento meraviglioso, il peso delle parti dell'edificio, colla più solida fermezza collocate, produce eziandio la più perfetta architettonica simmetria, così dal bene inteso collegamento dei particolari interessi — l'uno dall'altro appagati — sorge la prosperità e lo splendore delle nazioni. „

“ Per ultimo, siccome alla durezza dell'edificio nulla gioverebbero o le dorate volte, o le fregiate colonne preziose di marmi peregrini, ove su ferme ed incrollabili fondamenta non fosse appoggiato; cos. pure vano sarebbe in una società ogni sforzo a costituire un ordine solido e durevole: se tendesse solo a promuovere la disastrosa grandezza di alcuni pochi: se fosse rivolta al guadagno indefinito di un commercio usurpativo della prosperità dei

vicini, ad erigere monumenti di fasto ed a sfoggiare e sedurre con un lusso corruttore; nè a ciò che conviene alla universalità desse mano, vale a dire a tutte quelle urgenze prodotte dai bisogni della natura, dall'azione delle cause fisiche locali, dall'estensione e posizione del territorio, dalla ubertà o infcondità del suolo, e in fine da tutti i bisogni ai quali nel successivo progresso dell'incivilimento ogni società va soggetta, avendo sempre presente non la felicità dei pochi, ma la somma maggiore delle particolari. „

“ Ecco le *leggi della costituzione* o condizioni fissate dalla natura onde comporre uno stato politico in guisa che ne risulti durata, potenza e benessere tanto per chi comanda quanto per chi obbedisce. „ ⁽¹⁾

Ed ecco, Signori, tutto il programma della Scienza dell'Amministrazione, nella vita sociale moderna.

Sulla opportunità e sui compiti dell'insegnamento di tale scienza, il Romagnosi così felicemente scriveva quando la reazione palesò subito l'intento di abolirne la cattedra (1814):

“ Molti, ignorando perfino il soggetto di queste scuole, osano proscriverle pel solo motivo che il loro nome non è antico. E per verità se costoro parlano di buona fede rispondano a me. Credete voi necessarie le scuole di Diritto civile e criminale? Sì, mi risponderete. Ebbene io vi provo che è molto più necessaria la scuola di pubblica

⁽¹⁾ Alta legislaz. pag. 1252.

amministrazione. Se questa denominazione vi è nuova non è colpa mia. »

“ Non vi sarà peraltro nuovo nè il calmiere del pane; nè la sorveglianza sulla piazza e la sanità; nè l'illuminazione, nè il selciato delle strade, nè il corso del naviglio, nè i mercati e le fiere, nè gli ospedali, nè le congregazioni di carità, nè il commissario di polizia; nè le poste, nè le contribuzioni, nè la leva militare, nè il censo, nè i dazi, nè le dogane, nè le liti col Demanio, ecc. Non vi sarà nuovo (almeno lo suppongo) che un prefetto, od un podestà asini, prepotenti o trascurati non sono la miglior cosa del mondo nè per un privato, nè per un comune, nè per un governo. Ora non ci vuole un grande sforzo d'ingegno per comprendere che niuno potrà essere buon prefetto, vice prefetto o municipale se non sa le leggi ed i regolamenti che dirigono la sua carica. Avanti a questi signori e ai loro consigli conviene spesso ricorrere per mille oggetti di sussistenza, di fazioni militari, di strade, di acque, di tasse comunali, di servizi, di contratti con i Corpi tutelari di amministrazione interna ecc. »

“ Credete voi di poter far valere le vostre ragioni — o che un vostro patrocinator le possa far valere — se non conosce bene le leggi e i regolamenti? Vi fidereste voi di un difensore che non avesse mai studiato e che non fosse laureato? Queste leggi e questi regolamenti si imparano forse in un fiato? » E aggiungeva con verità oggi pure confermata: “ Andate di grazia nella bottega di un

libraio e fatevi mostrare il *Bollettino* delle leggi. Vedete quanti volumi? Tre quarti di questi servono a Prefetti, Vice-prefetti, Municipali, e a tutto quello che debbono trattar con loro? Volete voi che il vostro amministratore faccia senza di questo e governi bene? Io mi congratulerò con voi di questo stupendissimo miracolo. „ ⁽¹⁾

“ E siccome l'arte deve esser illuminata dalla mente, come l'occhio che guida il braccio; così la scienza dovrà essere preparata prima dell'arte: perchè appunto dalla scienza viene determinato il precetto. „ ⁽²⁾

La prelezione da cui ho tratto questi pensieri — che coincidono mirabilmente colle dottrine propugnate dai più recenti scrittori di scienze sociali e fin colle esigenze attuali della pratica forense — non fu pubblicata nel 1809 perchè l'ardita novità delle idee la mise in sospetto al governo del Vicerè, che voleva rafforzar lo Stato ma non suscitare aspirazioni a novità o a miglioramenti, poco graditi a Na-

⁽¹⁾ V. “ *Su la necessità delle scuole speciali di Milano* „ opuscolo del R. pubblicato nel 1814, V. Ed. De Giorg, vol. 7 p. 1235.

⁽²⁾ A pag. 1428 dello stesso volume VII (nei *Sunti delle lezioni*) il Romagnosi chiarisce e ricorda quali sono le *Materie di pubblica amministrazione*: Il censo, le imposte addizionali, i ricevitori, gli uffici di finanza, i dritti e i beni comunali, i monti, i banchi, le fazioni militari, le acque, le strade, i confini, i fabbricati nazionali, le carceri, l'ornato e la polizia dei Comuni, le poste, le fiere, i mercati, il commercio e le manifatture, l'agricoltura e le produzioni, le miniere, le cave, le pesche, la caccia, l'annona, gli stabilimenti di beneficenza, il culto, la polizia amministrativa etc. etc etc

Il De Giorgi pubblica pure il Decreto del Luosi (16 giugno 1810) che regolava l'insegnamento dell'alta legislazione e amministrazione.

poleone. E non fu pubblicata dopo, perchè sospetta all'Austria. Così che non figurò mai come doveva, e quale era, come il *preambolo* delle *Istituzioni* di diritto amministrativo tante volte ristampate.

Nè gli studiosi di poi, nè i più recenti scrittori del diritto amministrativo e della scienza, ritornarono a quella fonte. Nè ebbe mai — che io sappia — conforto di studiosi tutto il mirabile materiale delle lezioni che fu pubblicato solo nel 1845 dal De Giorgi ⁽¹⁾ e ci mostra il pensiero pieno del Romagnosi che distingueva fino dal 1812-13 il diritto amministrativo da quella *speciale e complessiva dottrina di tutto il sistema* che egli italianamente chiamava " del buon governo " e considerava nei suoi organi e nelle sue *complesse e crescenti* funzioni.

Così la scuola del Romagnosi (meglio di quella prima del Beccaria) formava il complemento della istruzione legale dei giovani; era la preparazione dei buoni funzionari dello Stato; era l'avviamento mentale alla formazione di quei nuovi istituti sociali, che in obbedienza all'incivilimento, dovevano sorgere per provvedere ai nuovi bisogni e dirimere conflitti penosi.

E la norma fondamentale che derivava dallo studio del diritto pubblico era " far prevalere la cosa pubblica alla privata, ma entro i limiti della vera necessità, lo che è sinonimo del far prevalere la cosa pubblica alla privata col

(1) Nel volume VII delle Opere, edizione di Milano citata.

minor possibile sacrificio della privata proprietà e libertà. „ E la massima prima dell'amministrazione pubblica, l'intento primo e doveroso del sistema economico, consisteva secondo il Romagnosi " nel procurare, coll'impero della comune giustizia e libertà, il possesso delle cose godibili somministrate dalla vita sociale.... in guisa che tali cose godibili vengano diffuse per quanto si può equabilmente e facilmente sul massimo numero degli individui sociali. (§ 118) „

Con quali migliori parole, con quale più esatto pensiero potrei io riassumer a Voi i postulati della scienza sociale moderna?

Non mi è parso quindi opera infeconda ricordare come preambolo ai nostri studii quei lavori che mostrano come la nostra scienza sia italiana nelle origini; italiana nell'arringo universitario; italiana nei fini e nella concezione dello Stato.

V. E. Orlando ha scritto di recente " i Principii del Romagnosi sono il primo trattato di Diritto amministrativo che abbia una vera importanza scientifica, scritto in un tempo in cui facevano difetto i materiali primi e perfino la giurisprudenza ⁽¹⁾ „. Ed è giusto, ma non è tutto.

Ben fece il Tommasini a rivendicarne l'originalità ⁽²⁾

(1) V. Orlando, *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo italiano* (in corso) Vol. I, pag. 49.

(2) *La nozione del diritto amministrativo nell'opera di G. D. Romagnosi*. Parma 1892.

e difenderlo contro accuse ingiustificate. E meglio sarebbe una buona volta mettere in luce tutta la sua dottrina e non quella di un solo libro incompiuto, pubblicato in fretta nel 1814 sotto gli occhi di una censura diffidente, per difender la cattedra minacciata dalla reazione.

Così non ci accadrebbe di vederlo ora indicato come il *Corso dell' Università di Pavia del 1814* nella dotta prefazione che presenta al pubblico italiano la traduzione del libro fondamentale dello Stein, per far credere agli stranieri che noi ignoriamo sempre le glorie nostre.

Ben dunque a ragione scriveva fin dal 1836 il glorioso veterano degli studi economici italiani:

“ Riguardo a me, io credo che noi, quanto siamo proclivi a certe borie di meschina località, altrettanto sappiamo guardare, *con occhio indifferente*, moltissimi dei titoli in cui la vera gloria risiede. Si è detto che i pensieri di Romagnosi siano poco accessibili all' intelligenza comune, ma senza decidere da qual parte stesse il difetto potrò io bene osservare che se dal fondo della Germania ci fosse piovuto un libro mille volte più astruso, espositori, commentatori e scuole intiere non gli sarebbero mancati in Italia! „ (1)

E noi siamo, benchè in oggi assai meno d'allora, fa-

(1) F. Ferrara, *Sull'ordinamento delle statistiche*, studio del prof. Romagnosi. Milano 1827. Saggio pubblicato fino dal 1836 dal Ferrara e ora ripubblicato a Roma (Annali statistici).

cilmente dimentichi delle glorie nostre, per correr dietro a quelle straniere.

E poi ci lamenteremo se nella più recente *Storia della Filosofia* il Fouillée dimentica fino il nome di G. B. Vico!

III.

La Scienza dell' Amministrazione come dottrina autonoma.

Noi abbiamo creduto opera utile rivendicar oggi questi nomi e questi ricordi.

Ma la scienza cui ci accingiamo non vive di soli ricordi storici; non si compiace di esumazioni letterarie; ma sente di vivere, e di dover vivere, nella vita moderna, perchè essa non è come il loto che fiorisce nelle acque stagnanti, ma è come la scintilla che si sprigiona dagli attriti.

Sia nella pratica dei parlamenti, sia nelle dottrine degli studiosi noi vediamo giorno per giorno affermarsi due tendenze cui basta semplicemente accennare: lo Stato che assiste indifferente alla concorrenza dei privati interessi e lo Stato compositore e organizzatore e promotore di questi.

O lo Stato giudiziario o lo Stato socialista; o lo Stato direttore d'orchestra, o lo Stato semplice spettatore, come ripeteva in quest'aula, nel suo originale e geniale lin-

guaggio, il nostro compianto maestro D. V. Ferranti. La dottrina dei compiti e dei fini dello Stato ha ormai una grande letteratura che conduce a due opposte — dicono — conclusioni: o la rigida giustizia nell'amministrazione, o la cosiddetta legislazione sociale.

Ma mentre nelle dispute degli scienziati le due dottrine sempre più si allontanano, nella vita pratica degli Stati le due dottrine tendono sempre più ad avvicinarsi, poichè le funzioni di tutela dello Stato sempre più si accrescono, e l'ingerenza sua nei rapporti sociali, economici, industriali, igienici etc. sempre più si espande.

Teorie, discorsi, tesi in contrario quante si vogliono: ma la tendenza del mondo moderno è tale nei fatti e nelle leggi di ogni nazione.

I bilanci degli Stati civili bene lo provano, non tanto coll'enorme aumento delle spese (l'Inghilterra è ora a 100 milioni di sterline, la Francia a 3 miliardi di fr., la Prussia a 2, l'Italia a 1,8), quanto coll'enorme differenziarsi e moltiplicarsi dei servizi pubblici, che giungono fino a far preparare e vendere dallo Stato il *pus* per l'innesto del vaiuolo e a costituire come amministrazione di Stato un istituto vaccinogeno. E non si vuole ora affidar allo Stato la vendita del chinino? E non si discute in Germania fino un monopolio del commercio dei grani? E non si propone in Italia quello del petrolio? E non si invocano spesso altri istituti simili, obbedendo a una tendenza che noi non possiamo certo approvare?

Diversità stesse di razza scompaiono o si attenuano di fronte a tale tendenza.

Tendenza antica, del resto.

Venezia, così mirabile nella sapienza dei suoi ordinamenti amministrativi, aveva creata una apposita magistratura per contenere le spese pubbliche, *coi scansadori delle pubbliche spese*, e comminata una multa per chiunque ne proponesse di nuove, se la proposta non veniva approvata. Ma dalle *spese* superflue alle *funzioni superflue* è grande il d vario. E Venezia stessa quando signoreggiava, sulla fine del secolo XV, Ravenna, aveva mandato ufficiali pubblici e istituito un ufficio per insegnare la coltura della canapa e fare e rifare esperimenti di mighorie agricole ⁽¹⁾.

Pare codesta una singolarità? Ebbene in questi giorni stessi, la Camera di Commercio italiana di Parigi, ci informa che l'ammontare dei premi accordati dal Governo francese *ai coltivatori di canapa* — in base alla Legge 13 Gennaio 1892 — fu fissato pel 1897 a franchi 78,80 per Ettaro, con una spesa totale di due milioni e mezzo di franchi. *Mulla renascentur quae jam cecidere!*

L'Inghilterra ha nelle consuetudini del suo diritto parlamentare introdotta la regola che ai deputati non debba spettare l'iniziativa di nuove spese. E l'esempio è illustrato (coi commenti di Th. Erskine May) e ripetuto, con

(1) V. Codice Ducale Veneto nella Bibl. Classense di Ravenna.

grande lode, nei trattati di Diritto costituzionale. Ma, bisogna confessarlo, nella gran corrente della vita moderna, *les Dieux s'en vont!*

Nel 1887 il Goschen, uomo politico e uomo di scienza eminente, dimostrava che la spesa dei *servizi civili* era aumentata di 216 milioni di lire. E purtroppo — esclamava — questo aumento è più l'opera del parlamento inglese che non dei governi.

E nel 1897 Sir Harcourt, vantandosi di appartenere alla vecchia scuola, lamentava che l'economia, alla fine del secolo XIX, rassomigliasse ad un'arte dimenticata. L'iniziativa parlamentare si dà a libera corsa perchè non ha, o quasi, responsabilità alcuna. Si organizza una abile campagna, si porta alle Camere e un bel giorno si fa votare (1).

E chiunque studi lo sviluppo dell'amministrazione inglese, riconosce quanto sia lontana dai principii antichi. La tendenza a tutti questi enormi aumenti di spese e di funzioni pubbliche è conseguenza degli ordini democratici e corrisponde alla concezione romagnosiana dello Stato (2).

(1) V. *L'initiative parlementaire en France*. Paris, 1896, par Emile Larcher, citato da Stourm " *Le budget* " 1896.

(2) Un eloquente esempio ci dà l'Austria, ed è ricordato proprio oggi dal Luzzatti nella Espos. finanziaria. Cola legge del Gennaio 1897, il Ministro delle finanze fu autorizzato a procurarsi, mediante obbligazioni fruttifere (*Renten-obligationen*) i fondi necessari a sostenere alcune spese di carattere produttivo chiamate di *riinvestimento* (*Investitions-Ausgaben*) e concernenti vari servizi pubblici, come ad. es. edifici

Le nuove funzioni danno vita a una nuova legislazione, economica, civile, operaia, igienica, industriale, ad una *legislazione sociale* in una parola, che non è compresa nella scienza del diritto amministrativo, inteso alla francese, non nel campo della economia classica che la ripudia, non in quello della finanza che è già uscita dall'unione del diritto amministrativo ed ha presa personalità propria, come ne è uscita la *procedura* civile e penale, la contabilità dello stato e via dicendo.

Anche lo studio del potere esecutivo nel suo organismo venne sempre più staccandosi dallo studio del potere esecutivo nella sua azione. E la dottrina che studia tale azione in quanto riflette la vita economica, fisica, sociale, intellettuale del popolo; in quanto è dottrina dei compiti dello Stato, prese nome di Scienza dell'Amministrazione, ben diversa dalla *Polizeiwissenschaft* del governo assoluto, o *illuminato* o paterno.

Tutto questo aumento enorme della spesa pubblica è, dicevo, una conseguenza degli ordinamenti democratici dello Stato, in parte, e corrisponde alla nuova tendenza politica per cui si demanda allo Stato una nuova somma di funzioni, prima non avvertite o non assunte come servizi pubblici.

Codeste funzioni danno vita alla nuova legislazione so-

per scuole, impianti telegrafici e telefonici, fabbricati per uffici e ferrovie. La spesa per gli interessi e l'ammortamento di questo debito viene stanziata, a partire dal 1898, nella parte del bilancio che concerne il debito pubblico.

ziale per usare una parola ormai nota, che non va compresa nella scienza del diritto amministrativo, inteso alla francese, non nel campo della economia politica classica, e nemmeno in quello ben delimitato della finanza.

Perchè, Signori, non è mestieri di ricordarvi la recente evoluzione delle nostre dottrine.

Il Diritto civile — nel senso largo di diritto privato — si suddivise in civile (*stricto sensu*) e commerciale, il pubblico in interno, ecclesiastico ed internazionale.

L'interno si distingue in costituzionale ed amministrativo, a tacer qui del penale, e senza contare la politica che (come il Bluntschli, e, prima di lui il Romagnosi, insegnavano) formerebbe la prima parte della dottrina dello Stato moderno.

Il Diritto amministrativo comprese da prima il diritto giudiziario, la finanza e la contabilità dello Stato e la dottrina di ciò che lo Stato fa nei rapporti intellettuali, economici, industriali, fisici della società civile per promuoverne il perfezionamento.

Dal Diritto amministrativo si staccarono presto il Diritto giudiziario (*ordinamento giudiziario, procedura civile e penale*) e la finanza; la contabilità seguì, unita alla finanza, poi accennò a staccarsene; infine, nello svolgersi della vita dello Stato moderno, lo studio del potere esecutivo nel suo *organismo* venne sempre più distinguendosi dallo studio del potere esecutivo nella sua azione.

E perchè, come abbiain detto, l'azione dello Stato cre-

sceva e per ragioni di necessità accettava dalla politica, come arte di buon governo, nuovi *fini*, così si concepì, come passaggio dalla politica al diritto amministrativo, la scienza dell'amministrazione.

Questa si stringe al diritto per la creazione dei nuovi istituti, ed accoglie dalla politica e dalla economia l'*impulso* direttivo della sua azione. È come il fermento selezionato che sviluppa i buoni germi, nel campo del diritto. Ma appunto per la sua posizione intermedia trovo le maggiori difficoltà per la sua affermazione personale e per la circoscrizione dei suoi compiti.

E cominciarono le partizioni, da quella del Rösler che accetta la Scienza dell'amministrazione, ma la colloca dentro al diritto amministrativo (formale questo, materiale l'altra) a quella dello Stein — che corrisponde al pensiero del Romagnosi — e pone dentro la scienza nostra tutta la attività dello Stato e quindi anche tutto il diritto amministrativo.

Ma non è nella genialità di una prima riunione che si può (io penso) cogliere il momento opportuno per un sottile studio in proposito, fatto di recente e con tanta bella dottrina da valorosi scrittori.

Gioverà notare che, se da molti si discute del contenuto della Scienza dell'Amministrazione, quasi tutti convergono nell'assegnarle personalità distinta. E fin coloro che negano tale personalità, come il prof. Codacci Pisa-

nelli, riconoscono quelle materie come parte così importante del diritto amministrativo da meritare, per opera di loro stessi, un insegnamento speciale nella Facoltà giuridica ⁽¹⁾.

E l'Orlando ora, pur modificando in questi giorni il pensiero posto nel suo mirabile libro sul diritto amministrativo, conclude su questo problema: " Stabilito che tutta la grave ed estesa materia dell'azione sociale dello Stato dia luogo a due aspetti diversi (economico e giudiziario) deve ammettersi che tutta la parte economico-sociale debba restar fuori della scienza del diritto amministrativo, per la ragione semplicissima che tutto quell'ordine di studi dal diritto prescinde, e non può consentirsi che sia studiato da una scienza essenzialmente *giuridica*. Che poi tutto questo complesso di cognizioni debba considerarsi come parte di un'altra scienza (dell'economia politica) o come scienza autonoma (scienza dell'amministrazione) o come determinante varie scienze speciali (scienza delle finanze, dell'esercito ecc.), in questa questione noi possiamo dichiararci non meno indifferenti che incompetenti „ ⁽²⁾.

Ora, con deferenza all'illustre amico mio, mi sia concesso di rimanere seguace della sua dottrina del 1892, quando insegnava: " tutto quanto costituisce il contenuto economico e sociale dell'ingerenza dello Stato farà parte

(1) V. Codacci Pisanelli, " Prolusione a Pavia „.

(2) Diritto amministrativo italiano. Primo trattato. Vol. I, pag. 93.

della Scienza dell'Amministrazione, che resterà quindi una scienza eminentemente sociale. „

L'affermare che tutto l'ordine di studi politico-sociale dal diritto prescinde può condurre a conseguenze eccessive e a dubbi pericolosi. Ma di quale politica s'intende parlare e di quale scienza sociale? Di quella certamente che fu definita *ars fallendi homines*; che giudica la libertà ed i poteri, come emanazione del re o come concessione di popolo; o diritto divino della Corona, o diritto divino della moltitudine. Di quella, che in luogo delle prerogative del capo dello Stato, ha il potere personale; invece dell'autorità circoscritta del parlamento, l'arbitrio illimitato delle assemblee; invece del *self government*, o un dispotico accentramento o una dispersione anarchica del potere dello Stato „.

Ma la vera politica è ben altro. Non soffoca, alimenta il diritto e lo ritempra e lo trasforma e lo muove. Il diritto come misura ha di fronte l'idea; la politica come impulso ha di fronte l'ideale. Così la politica aggiunge al diritto quello che il sentimento al cervello, e ne mitiga i rigidi sillogismi e lo fa entrare nella vita ⁽¹⁾.

Il diritto non può concepirsi come un nucleo immobile di principii assoluti. Politica e scienza sociale adunque non lavorano contro o fuori il diritto: ma lavorano col

(1) V. Arcoleo, *Diritto e politica*, Discorso all'Università di Napoli 1875.

diritto e per il diritto, e sottopongono alla sua sfera di azione e di coordinamento nuovi rapporti che domandano di uscir dall'arbitrario indeterminato ed entrare, per utilità comune, nella sfera del regolato e dell'obbligatorio.

IV.

I compiti della Scienza dell' Amministrazione.

Ma quali sono adunque i compiti di questa Scienza dell' Amministrazione? E come sono venuti affermandosi?

Gli autori della dichiarazione dei *diritti dell' uomo*, abolendo i privilegi della nobiltà, del clero e del terzo stato, si figurarono di distruggere le distinzioni sociali ed in pena sincera proclamarono la libertà, l' eguaglianza, la fraternità di tutti.

Un secolo di esperienza mostra dove, e come, s' ingannarono nell' entusiasmo fecondo delle loro previsioni.

La proclamazione della libertà del lavoro, di industria, di pensiero, significò distruzione di un secolare e colossale ed ormai cadente e pauroso edificio di vincoli, di inciampi, di legami, di privilegi, di franchigie ereditarie e tradizionali. Quando si avevano regole fisse per ogni mestiere; privilegi per ogni ufficio; fidi per ogni iniziativa; ispettori per ogni attività della vita; cariche pubbliche

comprate; tasse imposte ad arbitrio; *corvées* feudali e via dicendo — e tuttocì a beneplacito del principe o a beneficio di una classe immune di doveri — si capisce l'anelito dello spirito umano che, stretto fra tante catene, prorompe nel grido: *lasciate fare, lasciate passare!*

Ma distruggere un rudero non è creare un nuovo edificio, bene osserva il Funk-Brentano (1).

Spezzati tutti i vincoli, rotta ad un tratto — e fu bene romperla — una organizzazione di secoli che più non corrispondeva alla coscienza morale delle menti illuminate, la gara libera, spesso sfrenata, delle concorrenze condusse quasi ad una lotta di tutti contro tutti, alle crisi degli operai, alla rovina delle piccole industrie, agli inganni e alle falsificazioni del commercio, alle speculazioni delle borse, alle lustre lusingatrici delle società anonime, agli abusi della carta moneta, alle miserie della emigrazione. E allora si comprese che il *lasciar fare, il lasciar passare* — inteso in quel senso — era come il *lachez tout* dell'areonauta che fra gli applausi del popolo si affida all'aria, ma non sa dove andrà a cadere, lieto solo se non precipiterà nell'oceano.

Ora agli esploratori delle scienze politiche e sociali non basta il coraggio fidente e grande dell'Andrée; occorre la sapienza, la perseveranza, la praticità del Nansen; non sorride il tentativo grandioso di un viaggio rapido

(1) Nel suo recente libro *La science sociale* Paris, 1897.

attraverso gli spazi dell'atmosfera, ma la perseverante lotta quotidiana contro gli ostacoli di un viaggio per terra e per mare.

Lo Stato moderno, riaffermatosi dopo il 1849, ha compreso, dopo le prime prove, che non bastava proclamare i principi; ma che bisognava organizzarli. L'esperienza stessa della politica e della scienza sociale positiva mettevano innanzi, per mille guise, quel concetto di *solidarietà* senza del quale non è possibile la comunanza civile.

Stato e individuo non potevano essere due sfere distinte, due personalità astratte, due principii ideali, ma unicamente, come dicono i matematici, uno la reciproca dell'altro. Il Romagnosi dalla sua cattedra di Milano l'aveva detto mirabilmente colle stesse parole con cui oggi Leon Bourgeois ne fa un programma politico-sociale per la Francia (¹), il Funk-Brentano un corso di scienza sociale a Parigi ed il Chamberlain un discorso efficace ai Comuni.

Ed è cominciata, nella seconda metà di questo secolo, la organizzazione pratica di quei concetti che, proclamati dalla rivoluzione francese e posti nei nostri Statuti e Codici, o rimanevano lettera morta o conducevano a conseguenze non pensate dai primi seguaci e contrarie alla legge della solidarietà.

Il "legislatore" — che noi troviamo ancora, quasi Dio

(¹) V. Bourgeois, *La solidarité* Paris 1897.

lontano od ignoto, ad ogni passo negli studi del diritto - si è fatto discendere dall' altezza inesplorata in cui lo aveva posto la scuola che derivava il potere politico dalla divinità; si è reso umano; si è studiato nei suoi elementi, nelle sue caratteristiche, nei suoi difetti, nei suoi pregiudizi, nei suoi indirizzi.

Costituiti i parlamenti per far le leggi e discuterne e sindacarne l' applicazione, la funzione legislativa si è trasformata.

La coscienza pubblica più raffinata e più umana ha sentito la voce di nuovi bisogni, il pianto di antiche miserie, i desiderî di anime pietose. E si è fatta valere ed ha indicata la via dei parlamenti.

Qualche volta la voce non sarà leale e, più che un interesse generale, rappresenterà uno particolare di classe: qualche volta sarà magari inconsciamente ingannata da un preconconcetto di classe o da una falsa visione di codesto interesse, ma, nelle sue linee generali, la nuova via è buona e conduce o può condurre alla meta.

Quando Salustio Bandini — nel suo mirabile discorso sulle *marenne toscane* — notava con semplice ed eloquente parola, i mali dell' agricoltura abbandonata, le miserie dei contadini, i danni delle acque stagnanti, delle febbri miasmatiche, delle case inabitabili, delle leggi nemiche ad ogni provvisione, innanzi a sè non aveva che una speranza. Che prima la sua voce trovasse la *nota giusta*, e poi fosse ascoltata dal principe e da' suoi consiglieri:

che la mente loro si persuadesse della necessità dei rimedi, ed i rimedi non fossero abbandonati presto per arbitrio o per nuovo pensiero.

Nei parlamenti invece la voce dei nuovi bisogni trova sempre aperta la via e si fa udire. E quando i parlamenti non ascoltano, ascolta il paese.

Quali sono adunque i problemi attuali?

Sono nell'aria che noi respiriamo, nella vita che noi viviamo, dal giornale che ce li presenta al mattino fino al dramma, cui noi assistiamo alla sera e che (elevando l'ufficio dell'arte) in luogo di distrazione dalle fatiche della giornata ci porge argomento a nuovi pensieri.

E hanno nome svariato e abbracciano i diversi aspetti della vita, e prorompono tragicamente o si svolgono silenziosi nel dolore o si compongono umanamente in tentativi parziali di soluzione, che sono come gli esperimenti di questa scienza sociale ed i risultati confortanti della sua terapia.

Non si deve seguire la filosofia disperata dell'Hartmann ed aspettare il suicidio cosmico, e non si può più confidare come il Bastiat, nelle eterne armonie economiche. Il fare è destino dell'uomo.

Cominciamo dall'uomo e dalla personalità umana.

La libertà del lavoro ha prodotto mirabili conquiste; ha creato la grande industria che si è fatta potente colle macchine a vapore e più potente confida di farsi col trasporto della energia elettrica, largita dalla na-

tura, in luoghi dove manca il carbone o dove il carbone vien meno.

Ma insieme ai grandi, innegabili progressi, e all'aumento dei salari, ha prodotto un male nuovo, il più terribile dei nostri giorni: la disoccupazione; la "*disoccupazione*" che cresce parallela allo svolgersi della grande industria, perchè la macchina domanda, a parità di prodotti, minor numero di braccia, pur offrendo più largo compenso. Il progresso così ha generato il regresso — esclamano alcuni — e preparato nuove miserie. Sono crisi transitorie — rispondono altri — e si accomodano col passaggio dei disoccupati ad altre industrie e col richiamo di nuove braccia per l'aumento incessante della produzione e dei consumi.

Ma le crisi si susseguono, ma i passaggi da un'industria ad un'altra si fanno più difficili, ma la disoccupazione cresce. Già nella stessa agricoltura il sistema umano della mezzadria tende ad allontanare dalla casa colonica le braccia superflue che vanno ad accrescere il numero dei *disoccupati*. La coltura dei foraggi, più remunerativa, o meno ingrata, di quella del grano e del granturco — e quindi ora più diffusa — richiede minor numero di giornate di lavoro e inculdisce la crisi dei disoccupati.

Così ricompare più grave la domanda dell'Owen: "Come fare perchè il progresso non generi altro che progresso, e quindi prosperità, salute, sicurezza, educazione e sviluppo intellettuale, eguale per tutti? „

Ho citato io pure l'Owen perchè egli diventò comu-

nista ed utopista per cagione della grande industria e penso sempre di risolvere le antitesi sociali, non ritornando l'umanità ad uno stato primitivo, ma mantenendo, anzi aumentando, l'energia tecnica dell'uomo.

I governi ora provvedono con le inchieste per conoscere la condizione vera del lavoro.

E le inchieste — o fatte da funzionari e da parlamentari, o condotte da dotti, più serenamente e più oggettivamente che sia possibile — bene addentro ci mostrano le fibre del lavoro e dell'industria moderna.

Quella ora in corso del governo austriaco è assai feconda di insegnamenti. Doveva darci ragione dei grandi progressi fatti dall'Austria Ungheria nelle arti e nell'industrie (in cui batte spesso la produzione già trionfante di Parigi), nella circolazione monetaria risanata, con abilità e fortuna di espedienti etc. E ci dà invece un nuovo elenco di vecchi dolori: orari eccessivi; lavoro di donne mal retribuito; sciupio di forze infantili; difetti ed errori di tecnica; crisi di lavoro e crisi di prodotti; divisione eccessiva di lavoro; pochi salari elevati, e molte braccia disoccupate.

Ecco ancora il grave problema che molti ne genera. Da esso *l'emigrazione* che ha tanta importanza per l'Italia; ora confortata da guide oneste, che conducono quei miseri a cercar lavoro nelle terre lontane d'America dove la popolazione è rara; ora abbandonata alla balia di poveri ignoranti

o all'egoismo di vili sfruttatori. Argomento serio per legislatori. E coll' emigrazione, l'infanzia abbandonata, problema che stringe il cuore per noi, e all'interno e all'estero, dove frotte di miseri ragazzi, condannati ai peggiori mestieri, o all'ozio o al vizio, trascinano nei trivii la nostra lingua e mostrano la malvagità dei genitori e la speculazione di anime tristi. Di qui la legge italiana del 1873.

Lo Stato non può restar spettatore ⁽¹⁾: la legge deve intervenire e deve essere eseguita.

Altrimenti ben dovremo, in pratica, dar ragione a coloro i quali — esaminando lo Stato secondo la grande concezione del Montesquieu e dei suoi seguaci — lo giudicarono una macchina composta di elementi che si suppongono senza vita e senza desiderii. Laonde accade che quei pensatori non sanno a quale decisione appigliarsi quando incontrano sulla loro via un reclamo fatto a nome della giustizia o della pietà, e dimenticano che i sofferenti non si calmano coll'assicurazione che la macchina del governo è, per quanto possibile, delicatamente organizzata ⁽²⁾! Ma ritorniamo all'argomento.

E gli *esposti*? Quanti problemi si presentano al filantropo, al psicologo, al giurista, all'amministratore!

La legge ha provveduto dando l'obbligo ai Comuni e

(1) Il Ramponi nella sua *prolusione* all'Università di Bologna, (Torino 1893) ha esaminato dottamente " *la personalità umana nelle leggi civili speciali* " e fatto un utile ed esatto quadro di queste.

(2) V. Leslie Stephen, citato dal Michel nell'opera " *Idée de l'État* " Paris 1896. pag. 316.

alle Provincie di mantener questi miseri, che fanno pensare se non sia reato pari all'omicidio il fatto di metterli al mondo.

La legge ha posto l'obbligo del mantenerli (*è la carità legale*). Ma il principio vuol esser organizzato colle norme positive della amministrazione. C'è l'iniziativa locale. È vero, ma è sempre buona? Sempre illuminata? Sempre e dovunque, capace di conoscere e di provvedere ai mali?

E i *maniaci*? Altra miseria crescente, per tante cause, con paurosa progressione, che turba il normale svolgimento dei bilanci provinciali, che vi cresce il peso delle imposte e domanda provvisioni di legge, quali la scienza studia ora con grande amore, distinguendo dove le cure possano giovare, e dove l'infelicità domanda soltanto la provvidenza di un ricovero per attendere senza triboli il suo giorno mortale ⁽¹⁾.

E gli altri problemi del *pauperismo*, e della *carità legale*? Chi non sente la spinta crescente della coscienza pubblica per ordinare tecnicamente e giuridicamente la carità, il soccorso, il patronato, l'aiuto: per avviare sopra un sicuro binario la grande corrente di bene che si svolge ogni giorno sotto ai nostri occhi, e che spesse volte perche mal diretta, si dilegua *qual fumo in aere od in acqua la*

(1) V. Tamburini: " Sulle attuali condizioni dei manicomi e degli alienati in Italia ", 1897, in: Atti del IX congresso freniatico di Firenze del 1896.

spuma, e non lascia altro conforto se non la soddisfazione intima delle anime che lo compiono?

E tutto l'ingente patrimonio, che i nostri padri lasciarono a questo scopo, non domanda savi ordini amministrativi, e non fu spesso disperso per non buona direzione? E il patrimonio dell'operaio ora formato (o in via di formazione) dalla previdenza? Non deve esser tutelato?

E l'asilo infantile che deve raccogliere i piccoli esseri e svilupparne i sentimenti, e custodirne o correggerne le virtù ereditarie, non merita ben maggior attenzione oggi che la grande fabbrica trattiene per lunghe ore i genitori lontani dalla casa e purtroppo indebolisce i vincoli della famiglia?

E gli ospedali? La mente non corre spontanea alle necessarie riforme dei loro *ordini giuridici* in quanto al diritto e all'obbligo del ricovero, e dei loro *ordini tecnici* per tutte le innovazioni che l'igiene domanda e spesso i mezzi non consentono?

Le grandi scoperte del Pasteur sui micro-organismi e sulla disinfezione, non hanno riformato ora tutta la chirurgia e la medicina, e data nuova importanza sociale all'igiene?

E la architettura stessa per tali edifici non cambia norme di fronte ai nuovi postulati della scienza e alle esigenze della finanza? Non si deve rinunciare ormai al *grandioso*

per aver il *comodo*; e al solo tradizionale *bello* per avere il bello e il *sano*?

E la scuola elementare, e la scuola tecnica stessa, non domandano maggiore affetto? E l'istruzione classica, e la superiore stessa non sentono necessità di riforme?

Ecco tutta una serie di problemi relativi alla personalità umana.

E non è un campo nuovo che si apre oggi al giurista, all'economista stesso che vede crescere le necessità finanziarie degli enti locali, ed assiste alla lotta per trasformazione di debiti antichi, troppo cari, per proroga di vecchi mutui, e per riduzione di interessi, sempre allo scopo di trovar margine a nuove spese annuali? Un colossale istituto, la Cassa depositi e prestiti, non provvede a ciò? E non si alimenta, colle *Casse postali*, dei risparmi popolari?

Tutto il grave problema dell'*educazione* — tanto connesso ora anche in Germania a quello così oscuro e sconcertante della crescente *criminalità dei minorenni* — domanda le più urgenti cure. Lo Stato moderno troppo poco se ne è curato e tardi si accorge del grande male che ha lasciato crescere intorno.

Le statistiche tedesche e francesi sono più dolorose ancora di quelle italiane, e dimostrano la urgente necessità di curare l'educazione, secondo l'antico e troppo dimenticato ammonimento del Leibnitz.

Il giurista darà lume, il diritto civile darà la norma, il

diritto amministrativo regolerà poi l'azione dello Stato e degli agenti suoi, in questi nuovi campi: ma la Scienza dell'Amministrazione, restando in contatto quotidiano colla vita sociale, deve prendere l'iniziativa, ascoltare le voci dell'opportunità, dell'utilità sociale, chieder ausilio alle scienze, e presentare *per tempo* al lavoro organizzatore del diritto le sue proposte concrete.

Solita ed eterna tendenza del resto.

Un tempo era punito come delitto il mangiar carne il venerdì ed era lasciata libertà piena di non soccorrere un vecchio morente che si incontrasse per via.

Ora il principio è capovolto nei codici e nessuno, io penso, potrà lamentarsene.

Homo res homini sacra aveva detto il filosofo di Roma. I bisogni fatti palesi: la libertà, *prima negata*, di discuterli, la perfezione di indagini nelle scienze sociali; e tutto ciò aiutato da quelle due forze potenti che sono l'associazione e la stampa — hanno messo in chiara luce difetti e disordini che escono fuori dalla sfera attuale del diritto, ma che non possono essere abbandonati, perchè lo Stato sempre più si chiarisce nella sua viva luce di cooperazione a fini elevati e non di inorganica sovrapposizione di individui o di classi in lotta per interessi distinti.

Tutta una legislazione si è andata formando nelle più civili nazioni, per trasportare entro il campo del diritto o materie che prima erano state abbandonate alla libertà della contrattazione, come il lavoro, o alla libera indiffe-

renza come l'igiene, o all'iniziativa privata, come le opere pubbliche e le bonifiche; o, materie e servizi che non erano stati creati quando si compilarono i codici, come le ferrovie, le poste, i telegrafi, le assicurazioni ecc.

Tutte queste funzioni di aiuto, di *controllo*, di tutela, di ingerenza, di cooperazione, formano argomento della nostra scienza, che trae dalla politica, dalla economia, dalla statistica, dalla sociologia, la notizia dei nuovi fatti e dei nuovi bisogni, li studia in relazione alla costituzione politica, ne profila in singoli istituti i migliori temperamenti, li coordina razionalmente e li affida al diritto; al diritto, non inteso come formola astratta ed immobile, ma come elemento attivo ed organizzatore della vita.

V.

Esempi pratici.

La Scienza dell'Amministrazione, figlia del movimento moderno delle scienze sociali, non pretende a soluzioni definitive, a medicine assolute, a panacee universali; non vuol crescere capricciosamente organi e funzioni per crescer mole alla macchina, pesante già troppo, dello Stato, per raddoppiar le file della burocrazia, per ritornar in onore e freni e vincoli che già furono soppressi.

Ma deve anzi cercare di toglier ciò che è di troppo e di vano negli ordinamenti positivi, di semplificare l'amministrazione, di recider dall'albero dello Stato i rami secchi o infruttiferi — per lasciar posto e nutrimento ai nuovi, senza gravarlo di troppo peso — di toglier i puntelli e le tutele a quelli che si sono rinvigoriti, di non far leggi dove i rapporti si svolgono armonicamente, di non intervenire dove non appaia per necessità chiamata, di ritirarsi a tempo da un campo per entrare in uno nuovo, e non invadere tutto.

Lo Stato, fu ben detto, è un Cireneo che non abbandona una croce se non per assumerne un'altra. Ma bisogna aver mente che non ne assuma sempre di nuove senza abbandonar le vecchie, nel qual caso cadrebbe sotto il peso onde ha voluto caricarsi.

La scienza dell'amministrazione comincia collo studiare i due elementi dello Stato: la popolazione e il territorio.

E due ordini di attività le si presentano subito. L'azione sulla popolazione, nel suo *stato* e nel suo *movimento*, con lo stato civile, il registro della popolazione, l'emigrazione, la colonizzazione, i censimenti che già erano compresi nel suo campo fino dal tempo del Romagnosi.

Ma le scoperte della scienza moderna le hanno dato ben altra materia di cure: e tutto un nuovo ordine di provvisioni e di difese per la tutela e lo sviluppo della persona fisica entra nel suo dominio.

Si comincia per riguardo alla popolazione coll'innesto del vaiuolo e si finisce coll'igiene delle case e delle botteghe, col risanamento delle città, coll'assistenza medica, colla sorveglianza chimica sugli alimenti e sulle bevande, coll'obbligar, come accade a Londra, i fornai a tinger di calce due volte all'anno le loro botteghe, o coll'assicurazione, anche obbligatoria, contro gl'infortuni del lavoro e le malattie.

Tutto ciò poi che riguarda lo sviluppo o il perfeziona-

mento della *vita spirituale intellettuale* della persona completa questo vasto campo d'azione della nostra dottrina.

E per riguardo al territorio — quanto mai complicata trasformazione non vediamo svolgersi ai nostri giorni!

Già è necessario, *da prima*, anche qui conoscere lo *stato* e, sto per dire, il *movimento*; quindi catasto, e rilevazione parcellare esattissima; e poi ordinamento amministrativo del catasto pei movimenti delle proprietà, che formano il complesso del territorio: *libri reali e personali, libri probatori, riforme ipotecarie* e altre nuove istituzioni giuridiche che ci vengono fino dalla lontana Australia.

Lasciamo i temi ormai tradizionali delle leggi sulle miniere, sulle foreste, sulla caccia e la pesca, sulle risaie; e richiamiamo brevemente e solo per accennar ciò che è accaduto per l'agricoltura, dopo la crisi ultima, la concorrenza americana ed indiana, e la scoperta dei concimi chimici e la pratica dell'induzione gratuita dell'azoto nel terreno impoverito, mediante la così detta coltura siderale.

Gli atti dei parlamenti esteri, ben più del nostro, sono ricchi di insegnamenti e di tentativi e di studi.

Da noi l'*Inchiesta agraria* del 1875 è rimasta lavoro mirabile grandioso, ma senza risultato pratico perchè non ebbe mèta precisa all'inizio come ad esempio ebbero le altre grandi inchieste italiane.

Molto si fece saltuariamente per legge, molto si cerca di fare per provvedimenti amministrativi. Ma molto bi-

sogna ancor lavorare per render attuabili e leggi e provvedimenti.

Istruzione agraria, cattedre ambulanti di agricoltura, camere agricole, stazioni sperimentali, distribuzione gratuita di semi, provvedimenti contro la fillossera, la crittogama, la *diaspis pentagona*, le epizoozie, le malattie del grano, studio e riforma dei contratti agrari, facilitazione di trasporti, di credito e via dicendo. Tutto ciò e altro ancora è stato fatto. Ma fatto bene?

Abbiamo leggi del credito agrario, non coordinate alle altre norme del codice civile, e quindi di impossibile esecuzione; leggi pel credito fondiario troppo crude verso i debitori e troppo larghe di privilegi agli istituti sovventori, cui si voleva perfino dare la *mano regia* per la riscossione dei loro crediti; convenzioni ferroviarie per le quali lo Stato ha abbanconato il suo dritto di modificare le tariffe, anche se per favorire l'agricoltura e il commercio.

E poi casse rurali e monti frumentari, e sindacati di vendita, e sindacati per acquisti di semi e concimi e macchine, e latterie sociali e cantine cooperative, e colonie agricole, aiutate o impiantate dallo Stato, e fino provvedimenti arditissimi di leggi agrarie, come quella che distribui agli antichi utenti dei diritti di pascolo e legnatico, sul bosco di Montebello nella provincia di Treviso, dei piccoli campi in proprietà. E l'*home-steade*? Ecco il feudo del povero che ci viene dagli Stati Uniti d'America!

È un tessuto nuovo di rapporti giuridici che investe tutta la vita sociale e manca ancora — bisogna riconoscerlo — di coordinamenti definitivi.

E, sempre rispetto al territorio, non abbiamo un'altra serie di problemi che si rannodano all'agricoltura, all'igiene, all'emigrazione, al lavoro, alla disoccupazione?

Le terre da bonificare, da liberare dalle acque stagnanti, dove la *dea febbre* regna tristissima, hanno provocata una seria legislazione preparata dal tecnico, che dimostra dove e come sia veramente e socialmente utile dar mano ai lavori: dal finanziere, che consiglia i modi più equi onde ripartirne i carichi della spesa: dall'amministratore, che deve muovere l'opera dello Stato ove riconosca l'impotenza dell'azione privata.

Sono problemi di grande momento anche pel nostro paese, dove solo nel 1878 si sanzionò una legge provvida. Per essa, sul principio si facevano eseguire i lavori dallo Stato, salvo il rimborso a opera finita, della metà della spesa per parte degli enti interessati.

Nel 1884, per preconconcetto dottrinale, si volle invertire il principio, far cioè anticipare la spesa dai privati e far rimborsar dallo Stato, a opera finita, metà della spesa.

Col primo sistema le opere si facevano: col secondo non si eseguirono più, chè l'iniziativa locale in Italia non è così fortemente sentita ed organizzata da poter provvedere, in ogni provincia, a grandi imprese di pubblico

interesse. Il che dimostra come un concetto assoluto e dottrinale non valga in queste materie, e come bisogni adattare la norma giuridica e amministrativa all'indole, alle condizioni, alle forze del paese dove deve svolgersi.

Quando una regione intera è senz'acqua, come la Puglia, e la spesa necessaria supera le energie locali, come si può non darsene pensiero?

L'opera colossale dello Stato moderno per le comunicazioni non ebbe le stesse origini?

Si dice che la mente degli uomini di governo non afferra subito la intera portata di grandi avvenimenti.

Le grandi vittorie del primo impero, il congresso di Vienna, la santa alleanza, la restaurazione, le rivoluzioni di luglio e di febbraio, il colpo di stato, le disfatte dell'Austria, i disastri della Francia, tutti questi avvenimenti, per quanto grandi, furono transitori e non ebbero che degli effetti passeggeri.

Ma l'adozione dell'oro a tipo monetario in Inghilterra del 1810, e gli sforzi della Prussia per lo Zollverein fino dal 1818, furono avvenimenti di ben maggior importanza. E gli uomini eminenti d'allora, il Thiers, il Guizot, G. B. Say, il Chevalier, il Bastiat, non compresero che dall'uno doveva uscire l'impero germanico, dall'altro la prosperità commerciale, senza esempio nella storia, dell'Inghilterra (1).

(1) Funk-Brentano, *La science sociale*, 1897, Paris, p. 10.

Così accadde delle strade ferrate, e dei mezzi di comunicazione.

Cinquanta anni or sono le ferrovie furono giudicate dal Thiers un giocattolo piacevole senza conseguenze: ora fasciano il mondo, traversano la Siberia, ci mostrano l'India, mirano all'Estremo Oriente, tanto oggi agognato, incominciano l'invasione e la trasformazione dell'Africa.

Sono quasi 800,000 km.; il doppio della distanza che ci separa dalla luna.

La costruzione, l'esercizio, le tariffe presentano una formidabile serie di problemi, e una svariata collezione di tipi giuridici ed amministrativi diversi. Una base nuova di grandezza economica si trova in esse, e vi si trova insieme un'arena nuova e terribile di guerre che spesso si combattono sanguinosamente fra le nazioni sul terreno difficile dei commerci e degli interessi, deviando le correnti naturali colle tariffe e coi dazi.

Le grandi catene di montagna si forano per unire popoli e dar scambio facile ai prodotti: ma spesso succedono le disillusioni, come capitò all'Italia pel Brennero, perchè un abile ribasso delle tariffe nelle vecchie linee può toglier i commerci dalla nuova via e renderla infruttuosa, col sacrificio di molti milioni.

Anche qui il principio domanda coordinamento giuridico. Ogni nazione, ogni Stato, ha una soluzione particolare di questo problema delle ferrovie: un ordinamento diverso di questa azienda, che diventa anche mezzo stra-

tegico e non si può abbandonare a mani e capitali stranieri. Nello stesso paese diversi ordinamenti giuridici e amministrativi si formano — quasi stratificati cronologicamente — secondo il tempo delle concessioni. Costruzioni, esercizio, tariffe, responsabilità, obblighi e diritti dei funzionari, che sono legioni, formano una vasta provincia della nostra scienza che domanda ad ogni ora l'alleanza del diritto. È necessaria l'unione del diritto alla tecnica. Se no, ci capiterà di vedere altri errori di calcolo come quelli della Cassa pensioni e altri rimedi empirici a tali errori, come l'aumento delle tariffe per i viaggiatori, dove già altissimi erano i prezzi. E parallela alla ferrovia cresce la tramvia: nata liberamente sulla strada antica, difesa da prima da ordinanze amministrative, regolata ora per legge che ne precisa (o tenta) i nuovi rapporti giuridici.

E lo sviluppo della navigazione, e le *sovvenzioni* alle linee dei servizi, e i *premi* ai costruttori di navi mercantili, e tutta la cura dei *noli* per favorire i commerci lontani e non toglier, con errori economici, il beneficio che si sperava dalle sovvenzioni a favore dell'agricoltura e dell'economia nazionale?

E le poste? e i telegrafi? Mirabile tessuto connettivo, diffuso, come i nervi nel corpo umano, fonte quotidiana di nuovi rapporti e di nuovi servizi, indice di civiltà progredita, bisogno ormai invincibile dell'uomo moderno che non può sentirsi isolato. E la Posta non trasforma sotto i nostri occhi lo Stato in banchiere, che riscuote dovunque

cambiali pei terzi, e riceve milioni e milioni di depositi fruttiferi e trasferisce somme di denaro, e *incassa e paga miliardi di lire all'anno pei privati*; e si fa anche agente di trasporto per ogni luogo del territorio, coi pacchi postali?

E i telefoni, formidabili concorrenti al telegrafo, non vorrebbero rimanere in mano all'industria privata, mentre quello è in mano allo Stato?

Quanti problemi giuridici dipendono da questi servizi dello Stato moderno: quanta materia nuova ancora da elaborare per la scienza del diritto positivo. E quanto progresso dalla prima *stazione di lettere detta posta*, all'Unione universale, che unifica i servizi per tutto il mondo civile?

E i *rapporti* e le questioni giuridiche?

Quanti argomenti nuovi, dal bel libro del nostro illustre e compianto Serafini ⁽¹⁾ ad oggi!

E la trasmissione dell'energia elettrica? Altro difficile arringo per la legislazione che non può abbandonar quella mirabile e terribile conquista della mente umana; non può lasciar senza norma questa miracolosa vittoria della scienza, che per la sottile via di un filo, o sospeso per l'aria o sepolto sotto terra, porta vita, forza e calore dove forza e calore mancavano e dove il lavoro pareva condannato per mancanza di carbone a non poter mai entrare nella gara della produzione industriale.

⁽¹⁾ V. Serafini, *Il telegrafo*, Pavia 1862.

Così accade ora del Biellese e del Veneto.

Quanti problemi nascono da queste nuove conquiste: quanta mirabile novità di questioni giuridiche, quanto intreccio di rapporti, quanti limiti alla proprietà privata, quanta finezza di pratiche transazioni e di opportuni accomodamenti, fra l'impero della vecchia formula giuridica e la ineluttabile necessità della nuova applicazione!

E quanti pensieri per la difesa speciale degli operai che si muovono e lavorano vicini alle correnti formidabili della energia misteriosa che serve alla morte come alla vita, che può fulminar in un attimo l'operaio distratto, o non protetto, e può risanar il malato nelle moltissime applicazioni della elettro terapia, ed è condotta nelle case private e distribuita, collo stesso filo, a mille scopi diversi della vita domestica, dal riscaldamento al raffreddamento, dalla stufa al ventilatore!

E chi non pensa ad un compito anche maggiore, cioè a tutti i problemi della tutela del lavoro? Della protezione dell'operaio? Dell'assistenza? Della cooperazione?

VI.

La legislazione operaia.

Aulo Gellio nelle *Notti attiche* narra che ai suoi tempi — cioè ai tempi di Adriano e di Antonino Pio — la voce *proletarius* apparteneva già all'archeologia giuridica, tanto che trovandosi egli con alcuni amici nel Foro a leggere il vecchio Ennio, dovette ricorrere ai lumi di un poeta per aver la spiegazione di quella parola, dopo averla chiesto invano ad un giurista ⁽¹⁾.

Se il geniale scrittore di Roma rivivesse ai nostri giorni vedrebbe ben cambiata la fortuna della parola, e mutato il significato, che allora valeva *piccolissimo possidente* e ora è quasi sinonimo di misero. E con sua grande sorpresa, vedrebbe scritto dovunque il motto di Carlo Marx; " Proletari di tutto il mondo, unitevi. „ E udrebbe di leggi dovunque studiate a beneficio e tutela dei lavoratori.

La questione operaia si impone agli studi e alle menti

(1) Aulo Gellio " Noctes atticae lib. XVI cap. 10 „ citato dal Nocito. Lo Stato e il proletariato. Discorso all'Università, Roma 1894.

degli uomini di governo e ai cuori dei cittadini, e provoca la legislazione operaia che dalla *Conferenza di Berlino* al recente *Congresso di Bruxelles* ha avuto tanto nuovo contributo di studii e di discussioni ardenti.

La dichiarazione dei diritti dell'uomo e il codice civile francese, scelsero le corporazioni e le giurande, spezzarono le antiche *franchigie* e proclamarono la libertà del lavoro.

Il lavoro abbandonato a sè stesso, ma bisognoso del capitale che lo mettesse in azione, non poteva lottare da pari a pari, e dovette cedere.

Dove il passaggio non fu così violento e brusco, come nei paesi continentali, meglio potè resistere, perchè fu a mano a mano protetto da una legislazione che andava svolgendosi parallela alle scoperte della scienza ed ai progressi della tecnica, e alle esigenze della umanità.

Quella libertà così intesa, doveva esser rimedio a sè stessa, ma riuscì da prima a peggiorare le condizioni dell'operaio che non trovò da locare le sue braccia, e pur di vivere, dovette piegarsi, liberamente in apparenza, forzatamente in sostanza, a qualsiasi condizione.

I rapporti si rincrudirono.

Così si manifestarono alle menti illuminate quei *difetti sociali* del nostro codice civile che furono messi in luce, con una analisi, forse alquanto passionata, ma poderosa, dal Menger dell'Università di Vienna, in occasione del progetto del nuovo codice civile germanico; e furono

intravvisti genialmente ed acutamente dal Gianturco, dal Cimbali, dal Polacco e fortemente ora dal Salvioli fra noi.

L'origine prima è riconosciuta nel concetto filosofico, onde la legislazione del lavoro fu animata, cioè l'egualianza *astratta* di diritto, il rispetto del mio e del tuo, il gioco libero e rigido della legge di domanda e di offerta.

Dopo rotti gli antichi vincoli, vennero la grande industria e la macchina a vapore, e con esse nacquero le disarmonie ed i dissidi. Il genio amministrativo di Napoleone errò quando credette che, organizzando il lavoro, egli avrebbe fatto nascere le operazioni

Il capitale poteva, in molti casi, fare a meno del lavoro ed aspettarlo a condizioni più facili; il lavoro invece non poteva far a meno del capitale e doveva piegare il capo, specie dove i codici penali, come il francese, sempre punivano lo sciopero e le coalizioni degli operai, e non parlavano di quelle dei padroni.

Un'altra causa meno avvertita ma efficiente, fu la mancanza di *norme*, e di *istituti* e *studii* in argomento.

Se gli autori dei nostri codici, dice il Brentano ⁽¹⁾, avessero trovato in luogo dell'abolizione della corporazione e delle giurande, un commentario o un'ordinanza qualunque sull'antica organizzazione del lavoro, essi ne avrebbero utilmente approfittato, come si servirono dei commentarii del Pothier e dell'*ordinanza marittima* del

(1) V. Funk-Brentano, op. cit. pag. 391 e seg.

Colbert nella redazione delle nostre leggi civili e commerciali. Volete la prova? ⁽¹⁾

La prova è che essi hanno trascritto i rapporti fra padroni e marinai della celebre ordinanza marittima, senza più pensare alla libertà del lavoro, come se mai fosse stata proclamata.

Non esisteva per sopperire alla loro, sto per dire, ignoranza tecnica ed alla loro inesperienza sulle cose del lavoro, che *Le Livre des métiers* che datava dal XIII secolo. Questo non era nè un'inchiesta, nè un codice degli usi e costumi dei mestieri e delle arti, come lo erano i *Quaderni d'Oleron* o il *Consolato del Mare* per gli usi e costumi marittimi.

Il buon prevosto di Parigi aveva scritto un libro di morale per i padroni e gli operai, aveva descritto i costumi di tutti, facendo un libro di miniature antiche, mirabili nella loro ingenuità e spontaneità cordiale; aboliti i privilegi e le corporazioni, non rimasero nè tradizioni, nè commentari, nè regole. La libertà fu l'ignoto.

In alcuni rapporti della vita, bisognosi di norme, ri-

(1) Scrive acutamente il Glasson in una sua bella memoria sopra " *Le Code civil et la question ouvrière* " *Le silence à peu près complet des auteurs du Code sur le louage des services, s'explique par la façon dont ces auteurs ont procédé dans leur oeuvre. Pour tout ce qui concerne la théorie des obligations et des divers contrats de la vie civile, il se sont bornés à reproduire les principales règles posées par le jurisconsulte Pothier. Or Pothier ne dit, pour ainsi dire, rien du louage des services* ". Il Pothier aveva scritto dal 1740 al 1760, quando vigevano a pieno gli statuti ed i regolamenti delle maestranze e corporazioni.

mase — curioso a notarsi! — in vigore l'*ancien régime*. Infatti le monografie sulle *Halles centrales* di Parigi e gli studi su *les petits métiers et l'alimentation de Paris* — pubblicati dall'*Office du Travail* del governo francese — ci mostrano la vita di quei grandi mercati retta ancora dalle antiche norme, regolata dalle *franchises* tradizionali, e governata con una specie di codice, scritto nel sec. XVIII, (per Nicolas Delamare) che riconosce le *Dame de la Halle*, ed applica ancora il fidecommesso *alla successione dei posti* nel mercato. Dove si volle riformare, si aprì (legge del 1877) la via alla speculazione e al rincaro dei generi, e allo sfruttamento dei contadini che arrivano colle derrate al mercato sulle prime ore del mattino.

Gli autori del codice abbandonarono il lavoro alla balia di sè stesso. Questo abbandono fu talvolta l'anarchia.

E da un secolo noi ritorniamo sopra noi stessi, per ordinare e regolare il lavoro, per ricostruir l'edificio crollato e, s'intende, su basi migliori. E così tutta la nuova tutela dei *diritti di autore e di inventore*.

Per fortuna quando si cominciò a comprendere la necessità dell'organizzazione, si ebbe davanti l'esempio inglese che conforta contro i dubbi degli scettici. Là non ci fu il passaggio brusco: la tradizione non fu spezzata, il lavoro progredì sempre e con passo fermo, alla conquista delle sue garanzie.

Impresa vana codesta dicono gli scettici ed i riformatori *ab imis fundamentis*.

Dare all'operaio l'intero frutto del suo lavoro? Ma allora dove se ne va il profitto del capitale?

“ Senza formar il capitale, com'è possibile ora l'impresa? E come formare il capitale se nello scambio delle merci, nel giro complicato della produzione, non si togliesse a qualcuno più di quello che gli si paga, cioè la *forza-lavoro*, presa a salario e remunerata meno di ciò che effettivamente produce? „

Risposta unilaterale e desolata che nega i fatti e conduce a questo risultato, ad unire cioè l'interesse conservatore e crudo del capitale coll'aspirazione dei riformatori universali nel programma del non far nulla.

Infatti il fare è inutile per l'uno ed è dannoso per l'altro. E così si riesce a mantenere (ove esista) la durezza di patti non equi e la forza di norme non più convenienti. E si impedisce il bene presente per la solita e facile e comoda illusione di un meglio avvenire.

L'Inghilterra e la Germania, obbedendo a ben altri, e pur diversi ideali, hanno invece compiuto mirabili riforme ⁽¹⁾.

Il ministro Chamberlain — e proprio alla Camera dei Comuni — di recente, (24 Maggio 1897) difendendo la legge — tanto promessa anche in Italia, — *per gli infortuni del lavoro*, notava come “ la *logica giuridica* non bastava a giustificare quel *bill* rivoluzionario che introduce un

(1) La Germania, ad es., ha speso, nei 10 anni ultimi, 1050 milioni per le sue varie assicurazioni operaie di Stato. E l'industria ha progredito.

principio nuovo nella legislazione. Ci siamo lasciati guidare dai bisogni reali della società presente. E crediamo un grandissimo pregio di tutta la nostra legislazione stia nell' avere essa sempre cercato, non ciò che è più logico ma ciò che è più adatto ai bisogni varii e mutabili della vita inglese. La dottrina del non intervento dello Stato è vecchia e sfatata ed è respinta da tutta quanta la legislazione inglese nella seconda metà di questo secolo .

Lasciamoci adunque guidare dai bisogni reali e mutabili della società presente; non chiudiamo il diritto in uno stretto e rigido cerchio di ferro; richiamiamolo anzi alle nuove elaborazioni d' indole sociale, che ne temperino il moto iniziale, ove ebbe impulso prevalentemente individualistico.

Codesto è socialismo unilaterale, si risponde, il quale senza essere prettamente utopistico, parte dal concetto che la storia ammetta la *errata-corrige* senza rivoluzione, ossia senza fondamentale mutazione nella struttura generale o elementare della società stessa.

E, questa è una ingenuità o un imbarazzo, concludono (1). E, parmi, concludono male.

Se la storia non fa la *errata-corrige* a sè stessa, certo non corre come nel mito dell' Ebreo Errante entro un circolo, ma si innalza e si evolve. Come il tempo fa sviluppare «sù buon terreno la ghianda e ne fa una quercia, così il

(1) V. Labriola, *Interpretazione materialistica della storia*. I. Roma, 1894.

tempo dà ad ogni istituto la parabola del suo movimento, la legge del suo sviluppo.

“ *Novator omnium maximus tempus,* „

saviamente diceva Bacone, e il Romagnosi a Milano commentava da maestro l'assioma.

E che contrasti curiosi il tempo produce! “ Ciascuno è libero — si legge ora all' articolo 1° della Legge sulle industrie in Germania (*Gewerbeordnung*) — ciascuno è libero di esercitare un' industria in quanto la presente legge non prescriva o non comporti eccezioni o restrizioni relative ad essa „. Così dice il primo articolo: ma al 155, che è l' ultimo, si legge pure: “ L' autorità centrale di ogni Stato confederato promulga l' interpretazione da darsi in ogni Stato alle designazioni *autorità amministrativa superiore; autorità amministrativa inferiore; autorità comunale; autorità di polizia, e autorità locale di polizia* „. E chi più ne ha ne metta!

Dopo un secolo dalla proclamazione, la libertà del lavoro non pare così avviata alle sue antiche forme, di guarentigia, tutela, e franchigia?

È il corso e ricorso della storia? Forse, ma confortiamoci, chè il ritorno segna un punto sempre più alto.

E ben a ragione Luigi Luzzatti, amico e maestro mio in questi studi severi, ben a ragione ricordava i provvedimenti dell' Inghilterra, che aveva presto e bene ascoltata la voce del Fielden, il quale a tempo aveva notate in un

libro eloquente *le maledizioni del sistema delle fabbriche* e data occasione di porvi umanamente riparo.

L'allargamento del voto, il partecipare di nuovi strati sociali alla vita politica, può e deve dare allo stato una diversa tendenza e orientazione; ma come il Luzzatti bene osservava, non il solo interesse spinge le azioni umane; e la borghesia inglese può ben dire a sè stessa colla soddisfazione di un dovere compiuto: Abbiamo abolito tutti i balzelli che colpivano i consumi necessari o utili alla vita del popolo — dal pane allo zucchero; — abbiamo liberato da ogni forma di imposte la casa, le vesti, i risparmi dell'operaio; promossa l'educazione e l'igiene, regolato il lavoro dei fanciulli e delle donne, data la libertà di coalizzazione, di associazione, di difesa del salario contro il capitale; e tutelata sagacemente questa lotta con arbitrati e provvedimenti ispirati all'equo e al buono. Qual titolo migliore per procedere d'accordo nelle riforme, nei progressi, nelle evoluzioni inevitabili della proprietà e del lavoro? ⁽¹⁾.

Ora, non è questo per molte nazioni ancora un nobile e confortante programma da compiere? — E non è bello sperare che questo secolo, come ci ha dato, sul nascere, il Codice civile, ci possa preparare, nei suoi ul-

⁽¹⁾ Luzzatti, nella *Nuova Antologia*, del 1893, ristampata a Padova, col titolo " Le classi dirigenti e gli operai in Inghilterra „

timi anni, la grande ed umana opera del *Codice del lavoro*? (1)

(1) Il Filomusi Guelfi " *La codificazione civile* " (Roma 1887) non rinnega " un più ampio sviluppo alla legislazione sociale, " ma lo intende all'infuori del Codice civile: una specie di codificazione, cioè, che stia accanto al Codice di diritto privato e che con esso si armonizzi. (pag 28).

VII.

Solidarietà sociale.

SIGNORI,

Se io volessi percorrere — sia pure con rapida corsa — tutto il vasto campo aperto alle nuove attività dello Stato moderno, in ordine ai bisogni della vita fisica, intellettuale, economica, dei cittadini, dovrei continuar a lungo il discorso ed abusare ancora della pazienza vostra.

Ho voluto solo accennarvi i compiti della scienza nostra e le sue origini italiane.

Per inschiarare la via che dovremo percorrere insieme, ho dovuto bene fissare i capisaldi da cui partiamo; i presupposti scientifici del nostro programma.

Tali sono il concetto del diritto non inteso come entità astratta, assoluta, immobile, ma come norma direttrice e conciliatrice di tutti i rapporti sociali. *Realis ac personalis hominis ad hominem proportio, quae servata societatem servat, corrumpita corrumpit.*

Tale ben lo aveva concepito e stupendamente definito

la grande anima dell'Alighieri. E quale formola, ancora oggi, ne può meglio chiarire la vita e la funzione sociale?

Secondo caposaldo: il concetto che mi industriali di chiarire, come meglio per me si poteva, alla mente dei miei discepoli di Siena e di Pavia, quando ebbi l'onore di insegnare ufficialmente la filosofia del diritto. Il concetto cioè del rapporto indissolubile fra individuo e Stato e società civile; quale la sociologia dimostra e il pensiero italiano sempre pose in luce e cercò di attuare nelle leggi.

Concetto e proposito ben noto a voi che seguite gli alti ammaestramenti dell'illustre mio amico e nostro preside, il prof. Icilio Vanni (¹), il quale qui illustrando mirabilmente, nella sua bella prolusione, le tradizioni del genio filosofico italiano, diceva: " Individualità e socialità sono due principii essenziali, nessuno di essi può affermarsi in modo assoluto, ed esclusivo; il compromesso è inevitabile. Lo è sempre, ma più che mai ora che in forza delle idee, delle tendenze, e dei moti dei quali si è fatto interprete il socialismo, fra i due principii fierissima è la lotta ».

" Dal trovare la misura di tale compromesso e dal saperlo tradurre in applicazioni concrete dipende la soluzione dei problemi che travagliano le società moderne, ne dipende il loro avvenire, la possibilità che prosegua o s'arresti il corso dell'incivilimento ».

(¹) Vanni, *La funzione pratica della filosofia del diritto*, pag. 64. *Prolusione*, Bologna, Zanichelli 1894.

E anche pochi giorni or sono chi inaugurava con alta parola i lavori, in questa madre amata degli studii, non poneva in bella luce codesta stretta connessione di rapporti, codesto bisogno del diritto civile di obbedire a nuove ed umane esigenze, quante sentiva, nell'animo nobile, il nostro Regnoli (1)?

Tutti i temi di cui vi ho fatto parola sono stati argomento di leggi, o di disegni di legge, invocati con vivo desiderio, da chi comprende l'evolversi della vita moderna. Oggi stesso se voi cercate ciò che si discute nei parlamenti, che riprendono i loro lavori, troverete insieme in Italia, in Francia, in Germania, leggi sul lavoro, leggi sulle Casse pensioni per la vecchiaia, leggi sulle borse per frenare gli abusi, leggi sull'emigrazione, leggi sulle bonifiche, sui manicomi, sui brefotrofi, e via dicendo.

Noi queste aspirazioni, queste leggi, questi progetti, studieremo, comparando le varie tendenze, esaminando le varie soluzioni date o tentate, a così gravi problemi, ponendo in luce gli effetti che ne sono derivati, sui dati di fatto specialmente della Germania che instaurò prima un colossale sistema di legislazione operaia.

Fin da oggi però un pensiero vi sia chiaro in mente. Noi non saremo mai fautori di accentramenti fastidiosi, di burocrazie invadenti, di vincoli soffocanti le attività individuali.

(1) Brini nella: *Commentazione di Oreste Regnoli. Discorso inaugurale degli studii* 1897-98.

Conscii dall'esperienza e dal concetto esposto di *solidarietà sociale* e della necessità di nuove funzioni per lo Stato moderno, noi vorremmo liberarne l'azione da molti compiti tradizionali vani e superflui, cui i cittadini possono provvedere da sè stessi: noi miriamo ad affidar agli enti locali e ai consorzi liberi loro, gran parte del lavoro che ora paralizza le forze vive dello Stato e accentra a Roma migliaia di *pratiche d'ufficio*, e tonnellate di carta.

Uno avulso non deficit aller, diceva, e bene, Orazio, ma noi vediamo ormai sempre accessioni e mai avulsioni. E codesto è male e deve temperarsi e correggersi colle libertà locali e coi bene intesi decentramenti, purchè non creino nuovi organi inutili e atti solo a render più lenta e grave la macchina amministrativa.

Il secolo che sta per morire lascia una eredità meravigliosa. Liberò le genti dall'oppressione dell'assolutismo, creò i governi democratici, diede la costituzione e rinnovò l'amministrazione secondo il diritto, fece i codici, protesse i piccoli, ammonì i grandi, allargò i confini della terra abitabile, percorse l'Africa, esplorò il polo, utilizzò le forze naturali, congiunse coll'elettrico e col vapore i popoli, li commosse colle melodie, li sorprese colla scienza. Ma non riuscì ancora ad organizzare felicemente il gioco delle due forze che ebbero in esso maggiore espansione: l'individualità e la socialità. Questo pare il compito dei suoi ultimi anni ⁽¹⁾.

(1) V. Morselli, *L'eredità del secolo XIX*. Discorso. Genova 1894.

Nel campo dove tante asserite armonie decadono, tante ire imperversano, tante contese si combattono, tanti sospetti si accrescono, tante speranze declinano, tante indifferenze imputridiscono, ma tante lagrime si tergono, tanti dolori si calmano, tante umane istituzioni si creano, può il diritto far penetrare un alito di concordia, di cooperazione, di amore? E impresa stolta codesta? È illusione di visionari?

Non lo credo, Signori, e la storia lo mostra. Ma tale resterebbe per fermo se la speranza non fosse accolta da giovani; non fosse sorretta da maestri; non si palesasse consona al genio italiano.

E consona ci appare, se ritorniamo colla mente a tutto lo svolgimento dell'anima italiana, ai mirabili tentativi della sua storia civile, alle divinazioni dei suoi filosofi, che con Pitagora intuirono primi quelle armonie della natura che il genio di Galileo, provando e riprovando, doveva mettere in piena e solenne evidenza. Nè ci turbano le obbiezioni, " Chiedere a questa società, che essa cambi il suo diritto che è la sua difesa, è chiederle l'assurdo. Chiedere a questo Stato che esso cessi di essere lo scudo e la difesa di questa società e di questo diritto è volere l'illogico „ ⁽¹⁾.

Così dicono i seguaci della dottrina che ora interpreta materialisticamente la storia.

(1) V. Labriola, *Saggi citati*, I, Roma 1893. Ermanno Loescher.

Ma sia lecito rispondere: Credere che la società non comprenda la necessità di modificar il suo diritto quando questo cessa di essere la sua difesa, è credere l'assurdo. Chiedere a questo Stato che cessi di essere organo attivo di formazione del diritto, è chiederli di non comprendere la vita. Chiederli di restar fisso ed immobile dove tutto si muove e si cambia d'intorno a lui, è volere l'illogico ⁽¹⁾.

E poi, il progresso ha troppe altre spinte ideali, per poter esser spiegato col solo fatto economico ⁽²⁾.

E ben lo comprendeva un forte ingegno italiano, il Loria, che pur seguace della interpretazione economica della storia, diceva ai giovani di Padova: " Ben lungi dall'assistere colle mani alla cintola alla lotta per l'esistenza, ben lungi dall'incoraggiare i gladiatori alla battaglia come faceva nel circo romano la folla, noi dobbiamo cercare di mitigarla e di restringerne il campo d'azione. Alla lotta umana dobbiamo sostituire l'alleanza, all'egoismo l'altruismo, alla concorrenza l'amore. Alla carità sociale,

⁽¹⁾ Il Romagnosi — mi sia consentito quest'ultimo ricordo — bene scriveva: " Io dovrò, non lo dissimulo, diversamente opinare da quei sommi politici i quali, intendendo che la *Ragione di Stato* sia l'arte di mantenere costantemente un dato popolo in quella situazione d'ordini e di leggi in cui fu posto da principio, insegnano che a prolungare la forza e la prosperità degli stati si debbano richiamar quasi alla loro infanzia. » (Romagnosi, Discorso nell'aprirmento della nuova cattedra di alta Legislazione e Amministrazione: Opere: Ediz. De Giorgi VII, parte 2^a, pag. 1248).

⁽²⁾ V. su ciò ora anche il Pantaleoni nella sua *Prolusione al Corso di Economia politica a Ginevra* (Giornale degli Economisti, dec. 97).

all'azione eminente dello Stato a tutela dei miseri, alla fratellanza universale, noi dobbiamo affidare il *nobile officium* di temperare gli umani dolori, di proporsi le rinascenze materiali e morali della umanità „ ⁽¹⁾.

Chi può pretender oggi a soluzioni sicure di tanti sociali problemi? Quale può essere la medicina fortunata, se non è ancora completa la diagnosi? Ma chi può rifiutar l'opera propria, nel sollevare sventure, nel dar norma di diritto ad eque aspirazioni, nel dirimere dissidii, nel liberare, fino dove è possibile, la via ai sentimenti di concordia e di solidarietà sociale?

„ Alto o fratelli i cuori alto le insegne
e le memorie, avanti avanti, Italia
 nova ed antica „

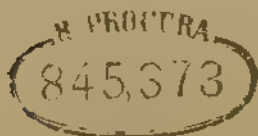
ammoniva da questa gentile Bologna il poeta.

E noi, mentre nell'esame di innegabili dolori, quasi

„ una soave volontà di pianto
 l'animo invade „

noi dobbiamo virilmente risponder all'alto appello del poeta colla parola che Settimio Severo scrisse come impresa sulle aquile di Roma, quando con Papiniano, con Paolo con Ulpiano segnò alle genti umane la via trionfale del diritto „ *Laboremus!* „

(1) Loria, *Problemi sociali contemporanei* pag. 94, Milano (1894).



INDICE

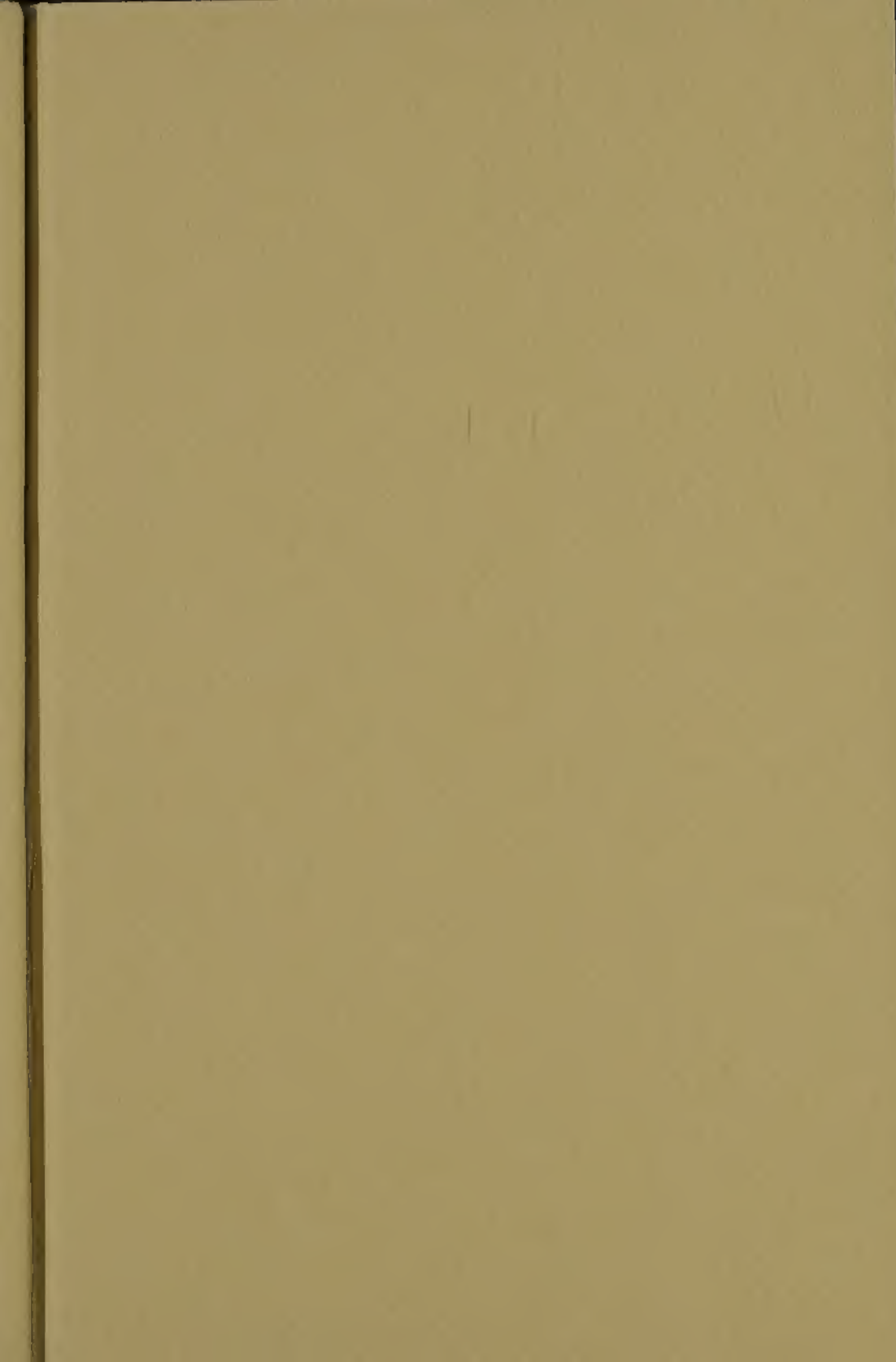
I.	INTRODUZIONE	Pag. 5
II.	L'italianità della Scienza dell'Amministrazione. L'opera <i>pratica</i> del Romagnosi	„ 10
III.	La Scienza dell'Amministrazione come dottrina autonoma	„ 37
IV.	I compiti della Scienza dell'Amministrazione.	„ 47
V.	Esempi pratici.	„ 60
VI.	La legislazione operaia	„ 70
VII.	Solidarietà sociale	„ 80

6043

30







Digitalizzazione realizzata dalla Società Italiana di Storia della Ragioneria
“PNRR TOCC – Transizione digitale Organismi Culturali e Creativi”
Decreto del Ministero della Cultura n. 385 del 19 ottobre 2022
Prot. progetto TOCC0002411 - COR 15906594 - CUP C97J23000260008



